



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

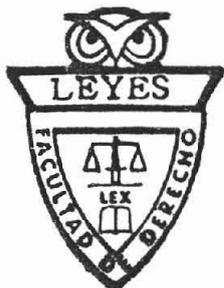
EL IMPACTO SOCIAL DE LA GESTION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

(PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SALVADOR ALEMAN SOLLANO

ASESOR: LIC. CARLOS RUIZ ALEGRIA.



MEXICO, D. F.

2005

m 348898



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L /31/05

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho **ALEMAN SOLLANO SALVADOR**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado:

“EL IMPACTO SOCIAL DE LA GESTION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO”, asignándose como asesor de la tesis al **LIC. CARLOS RUIZ ALEGRIA**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, y después de revisarlo su asesor, envió a este Seminario la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en éste y el Dictamen firmado por el Profesor Revisor **LIC. GREGORIO ROBLES SANCHEZ**; en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día y desde aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

A T E N T A M E N T E .
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
CD. Universitaria D.F., a 7 de septiembre de 2005.

LIC. JOSÉ DÍAZ OLVERA
DIRECTOR DEL SEMINARIO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Salvador Alemán Sollano

FECHA: 11/OCT/05

FIRMA: S. C. [Firma]

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:
Como la mayor formadora de excelentes profesionistas en el País.

A TODOS MIS MAESTROS Y EN ESPECIAL A MI ASESOR:
Por que de ellos obtuve la mayor parte de los conocimientos que servirán como arma para enfrentarme a las adversidades que se presenten en la vida.

A MIS PADRES Y HERMANO:
De quienes día con día desde mi nacimiento, he recibido amor, comprensión y apoyo para lograr los objetivos que he trazado en mi vida.

A MIS PADRINOS ROBERTO Y TERE:
Por que de ellos siempre he recibido afecto e incondicional apoyo durante mi trayectoria académica.

INDICE

EL IMPACTO SOCIAL DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO. (PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 115)

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1. INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO.....	1
1.2. DEFINICION.....	3
1.3. ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN EL MUNICIPIO.....	5
1.3.1. PUEBLO.....	5
1.3.2. TERRITORIO.....	10
1.3.3. GOBIERNO.....	13
1.4. AYUNTAMIENTO.....	18
1.5. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.....	26
1.6. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.....	28

CAPÍTULO II

HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

2.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.....	31
2.2. LA COLONIA.....	36
2.3. LA INDEPENDENCIA.....	44
2.4. CONSTITUCIÓN DE 1824.....	50
2.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SU TRASCENDENCIA HASTA EL AÑO DE 1916.....	53

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

3.1. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1917 A 1986.....	62
3.1.1. REFORMAS DE ÍNDOLE JURÍDICA.....	71
3.1.2. REFORMAS DE ÍNDOLE POLÍTICO-SOCIAL.....	72
3.1.3. REFORMAS EN EL AÑO 2000.....	74
3.1.4. ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE.....	82

CAPÍTULO IV

AFECTACIÓN A LOS PROGRAMAS SOCIALES DENTRO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA POR TRES AÑOS EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL (ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL)

4.1. PROBLEMÁTICA SOCIAL Y PERSPECTIVA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	90
4.2. FENÓMENO SOCIAL DEL MUNICIPIO.....	91
4.3. CONDICIONES SOCIALES EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	95
4.4. IMPACTO EN LOS PROGRAMAS ESENCIALES DE CARÁCTER SOCIAL.....	100
4.4.1. DESARROLLO URBANO.....	100
4.4.2. VIVIENDA.....	109
4.4.3. FAMILIA.....	111

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL CON RELACIÓN A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

5.1. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	115
5.2. LA REFORMA SOCIAL DEL MUNICIPIO.....	119
5.3. CONDICIONES SOCIALES PARA ADICIONAR EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	121
5.4. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.....	124
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	137

INTRODUCCIÓN

Con la elaboración de la presente tesis, pretendo dar a conocer la importancia que tiene el Municipio en el desarrollo social, económico y político de México, tomando en cuenta que esta figura forma parte de los tres niveles de gobierno del Estado Mexicano.

Para ser más preciso el Municipio es la base político-administrativa de nuestro país porque todos y cada uno de los Municipios que lo integran cuenta con su propio pueblo, territorio y gobierno.

El origen del Municipio es la unión natural de diversas comunidades compuestas por familias que tienen características similares entre sí, como lo son la religión, la cultura, los usos y las costumbres. Dichas familias tuvieron la necesidad de reunirse para buscar conjuntamente protección y un camino común para progresar y planear de manera colectiva como llegar a satisfacer sus necesidades básicas.

En la actualidad se debe de entender que el Municipio no se crea a petición o arreglo de los diversos gobiernos, sino surge como una comunidad natural, siendo el derecho quien lo define y lo regula, reconociendo su existencia y otorgándole facultades para que su pueblo pueda vivir bajo la protección de la Ley, reiterando los usos y las costumbres que este tenga.

Cada Municipio integrante de todas y cada una de las Entidades Federativas de nuestro país es distinto. Esto es así debido a que cuenta con diferentes tipos de lenguaje, población, territorio y gobierno, si bien es cierto en lo correspondiente al gobierno municipal, este se encuentra a cargo de un cuerpo colegiado llamado Ayuntamiento, en particular el cabildo se integra por ciudadanos elegidos democráticamente por el pueblo, cabe mencionar que no todos los ayuntamientos de los diversos municipios del país cuentan con el mismo número de integrantes, ya que este número dependerá de los usos y costumbres así como de la densidad de la población y los diversos ordenamientos propios de cada Municipio.

Es importante saber cual ha sido el desarrollo del Municipio Mexicano a través de la historia, y de esta manera conocer los acontecimientos que fueron fundamentales para que se reconociera al Municipio como un nivel de gobierno. Es por ello que dentro de esta tesis se hace alusión a los antecedentes históricos más importantes que poco a poco fueron transformando la figura del Municipio en nuestro país y de esa manera llegar a comprender y reconocer que en la actualidad, hace falta brindarle más importancia y apoyo al mismo, logrando así un verdadero desarrollo político y social en México.

La figura del gobierno municipal es muy importante, ya que en las diversas Municipalidades para elegir en particular al Cabildo se tiene que tomar mano de la democracia, ya que cada determinado periodo deben llevarse a cabo elecciones dentro del municipio para elegir a sus representantes, solo pueden votar los ciudadanos que sean vecinos del mismo. Es por lo anterior que resulta de gran importancia que el pueblo municipal conozca las facultades y las obligaciones de su Ayuntamiento, para que se de cuenta si su Gobierno Municipal en realidad está cumpliendo con sus obligaciones y en verdad se lleven a cabo todos los proyectos y programas de desarrollo social que son base de un verdadero progreso de un Municipio, y de gran ayuda para su población.

Al Municipio actualmente no se le ha dado la importancia que realmente tiene, ya que en realidad juega un papel muy importante dentro de nuestra Federación, debido a que tanto los programas Federales como los Estatales en materia de desarrollo social benefician directamente al pueblo municipal, esto quiere decir que debería existir una eficiente coordinación entre el Municipio y los otros niveles de gobierno, para esto se deben crear nuevos mecanismos de carácter municipal para que dichos programas se lleven con transparencia y eficiencia. Para lograr esto se requiere modificar los diversos ordenamientos jurídicos, comenzando por nuestra Carta Magna hasta llegar en un orden jerárquico a los Bandos de Policía y Buen Gobierno de todos y cada uno de los Municipios del país.

Por las razones anteriormente señaladas, este trabajo expone los diversos criterios que señalan un perfil de los Municipios tomando en consideración los fenómenos que los caracterizan para así concientizar al legislador de que debido a cambios sociales y políticos que se están dando actualmente en México, es necesario llevar a cabo una reforma a nuestra Carta Magna, con la finalidad de mejorar el desarrollo y crecimiento de cada comunidad, haciendo buen uso de sus recursos tanto en las pequeñas comunidades indígenas como en las grandes concentraciones metropolitanas, para que las autoridades brinden sus servicios de manera más eficiente promoviendo la eficiencia con que se tiene que trabajar para robustecer a la Nación y tener un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones del territorio nacional, lo anterior con el propósito fundamental de adecuar el marco jurídico en su artículo 115 Constitucional, todo ello para el mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta y de una buena administración de los mismos, que son otorgados por el gobierno Federal y Estatal.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL.

1.1.- INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO.

La integración del municipio es un tema importante, es por eso que el doctor Quintana Roldan en su obra Derecho Municipal explica lo siguiente:

“Los autores han clasificado a los elementos integrativos del municipio de diversa manera, algunos destacan ciertos componentes de la institución municipal como fundamentales para diferenciarlos de otros que se suelen clasificar como secundarios o complementarios, como lo son:

- Luigi Ferrari limita los elementos fundamentales a tres como los son:
El Territorio, la Población y el Patrimonio.
- Adriano Carmona Romay menciona que los elementos del municipio son tres: el territorio, la población y el personal administrativo.
- El profesor Efrén Córdova, siguiendo criterios similares, cataloga a los elementos del municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros el territorio, la población y la capacidad económica y los segundos la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales.

Por nuestra parte proponemos como elementos fundamentales del Municipio los siguientes: a) El territorio; b) la población; c) el gobierno; d) la relación de vecindad y e) la autonomía”¹

¹ Quintana Roldan, Carlos. Derecho municipal. Editorial Porrúa, México 2000, Pág.15

De las anteriores clasificaciones la más completa es la del Doctor Quintana Roldán ya que menciona dos elementos más como la relación de vecindad y la autonomía.

A continuación sólo se definirá a grandes rasgos cada uno de los elementos que integran al municipio de acuerdo a la opinión del autor arriba mencionado (esto debido a que cada uno de ellos será tema específico del presente trabajo) como lo son:

- Territorio.- A grandes rasgos es el espacio geográfico donde se encuentra asentada la población municipal y donde el Ayuntamiento lleva a cabo su gestión administrativa.
- Población.- Es el conjunto de personas, ubicado en un territorio determinado y sujeto a un gobierno común, obviamente se habla del territorio y gobierno municipal. En la mayoría de las leyes orgánicas municipales de los diversos Estados de la República se establecen diferentes categorías poblacionales como los son: el habitante, el transeúnte y el vecino.
- Gobierno.- Es un cuerpo de servidores públicos electos democráticamente por el pueblo municipal, cuyo objeto es dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, y de esta forma dicha Institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.
- Relación de vecindad.- En la Ley Orgánica Municipal de cada Entidad Federativa se contempla la figura del vecino municipal, quien forma parte de la población de un Municipio, cuya característica es que es aquella persona que habita de manera permanente y habitual en el territorio municipal, por tal motivo la ley otorga a los individuos de la comunidad vecinada una serie de derechos y obligaciones específicos.

- Autonomía.- es una atribución del Municipio, debido a que su autonomía tiene una trascendencia política y jurídica, ya que en las municipalidades existe un sistema de elecciones democráticas para elegir al Ayuntamiento, así como otras manifestaciones de carácter administrativo y financiero, donde el Municipio es responsable del desarrollo de las mismas, sin que tenga que intervenir la Entidad Federativa a la que pertenece o la Federación.

1.2.- DEFINICIONES.

La palabra “municipio” proviene del latín y se compone de dos vocablos los cuales son:

- monus que se refiere a obligaciones, tareas, oficios y
- copere que significa tomar o hacerse de algo.

Al unir estos dos vocablos surge el término municipium que se refiere a las ciudades en las cuales sus propios habitantes eran quienes tomaban la responsabilidad tanto de carácter patrimonial como personal para hacerse cargo de los asuntos y servicios locales de la comunidad.

En la actualidad existe un variado número de definiciones de Municipio, mismas que han sido aportadas por importantes estudiosos del derecho entre las que destacan las siguientes:

- a) El ilustre filósofo Aristóteles en su famosa obra “La Política” señala que el Municipio es:

“La primera comunidad que a su vez resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día.”²

b) El Diccionario jurídico editado por el reconocido Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que el Municipio es:

“La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación.”

c) Para el doctor Carlos Quintana Roldán el Municipio es:

“La institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un consejo o Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.³

d) Para el reconocido doctor Gabino Fraga el Municipio es:

“Una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”⁴

e) El distinguido doctor Andrés Serra Rojas acerca del Municipio menciona lo siguiente:

“La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el Municipio.”⁵

² Quintana Roldan, Carlos. Op. Cit. Pág.2

³ Quintana Roldan, Carlos, ibidem Pág. 3

⁴ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal, México 1987, Editorial Porrúa. Pág 13

⁵ Vega Hernández, Rodolfo. Municipio. México 2002, Editorial Funda. 18.

f) Para el doctor Moisés Ochoa Campos el Municipio es:

“La forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.”⁶

g) El doctor Héctor Fix Zamudio en su obra llamada Derecho Constitucional Mexicano y Comparado define al Municipio como:

“Un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en el que se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno.”⁷

h) Para el doctor en derecho de origen colombiano J. Mosquera Chaux el Municipio es:

“La célula básica de la vida política administrativa, la agrupación natural del hombre para su vida con la sociedad y la estructura primaria para su organización de servicios comunes”⁸

1.3.- ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN EL MUNICIPIO.

1.3.1.- PUEBLO.

El pueblo se puede definir de acuerdo con la sociología como un conjunto variable de personas, asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales.

⁶ Ochoa campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 13.

⁷ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Porrúa. Página 990.

⁸ Congreso de la República. Anales del Congreso. El Municipio en Colombia. Ponencia del Dr. Mosquera Chaux.. página 30.

Existen, una variada gama de factores que determinan la constitución, funcionalidad y distribución geográfica de los grupos de población, como la densidad demográfica, la natalidad o mortalidad y desde otra perspectiva la raza, la lengua y la religión.

Por otra parte se establecen divisiones para el grupo poblacional. Así se habla de una distribución del grupo de población por edades, por sexos, por profesiones u ocupaciones.

Para el jurista alemán Jellinek “los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población”.⁹ Hans Kelsen, por su parte, enriquece lo anterior diciendo que: “Una pluralidad de hombres no constituyen una unidad, sino por que existe un orden jurídico unificado.”¹⁰

De esto se puede decir que la población de un Estado es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se da más eficaz es el Estado.

La población constituye uno de los elementos fundamentales del Municipio. La población municipal es determinada por la vecindad, esto es lo que caracteriza a la Institución llamada Municipio en un sentido estricto.

Para el jurista argentino Antonio María Hernández la población municipal “es la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible imaginar un municipio sin población como un Estado sin población.”¹¹

En algunas legislaciones estatales se establecen diversas categorías poblacionales tales como:

- Habitante.- El habitante es cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, sea en forma permanente o pasajera.

⁹ Jellnek, George. Teoría General del Estado. Pág. 332

¹⁰ Kelsen Hans. Teoría General de Derecho y del Estado. Buenos Aires Argentina 1987. Pág. 196.

¹¹ Hernández Antonio María. Derecho Municipal. Vol. I página 179.

- **Transeúnte.-** El transeúnte es la persona que en forma ocasional y eventual se encuentre dentro del territorio municipal.
- **Vecino.-** El vecino o domiciliado es quien radica habitualmente en la circunscripción municipal y el ciudadano es quien teniendo la calidad de vecino está en aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al municipio y a sus características.

La vecindad otorga una serie de derechos y obligaciones a los individuos de la comunidad vecinada, y que se encuentran previstos en la ley desde la Constitución hasta los bandos y reglamentos municipales.

“La calidad de vecino se adquiere por nacimiento o por radicar en el municipio durante determinado tiempo. En general las leyes orgánicas municipales señalan términos de seis meses hasta un año. Otra forma de adquirir la vecindad opera mediante la manifestación expresa que se haga ante la autoridad municipal.”¹²

“La vecindad se pierde de acuerdo a lo previsto en diversas leyes municipales por causas como:

- Por dejar de residir en el Municipio durante un tiempo determinado, generalmente de seis meses a un año.
- Por adoptar expresamente otra vecindad.
- Por manifestación expresa ante la autoridad municipal de que cambiará de domicilio.
- Por ausencia legal.”¹³

¹² Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Artículo 14.

¹³ Ley orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Artículo 14

“Tanto en las constituciones de los Estados como en los bandos y reglamentos municipales, se definen múltiples obligaciones para los vecinos del Municipio como son las siguientes:

- a) Respetar y obedecer a las instituciones y autoridades federales, estatales y municipales legalmente constituidas. Cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.
- b) Inscribirse en el padrón o registro municipal de vecinos manifestando su nombre, su domicilio, su origen, edad, estado civil y medios de subsistencia.
- c) Avisar los cambios de domicilio.
- d) Tener un modo honesto de vivir.
- e) Contribuir para los gastos públicos municipales.
- f) Asistir los días, lugar y hora que determinen las autoridades para recibir instrucción cívico-militar.
- g) Prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos.
- h) Adquirir la educación primaria y hacer que la reciban las personas bajo su cuidado o patria potestad.
- i) Aceptar los cargos de elección popular municipal.
- j) Aceptar los cargos para formar parte de los consejos de colaboración municipal.
- k) Cooperar en la construcción y reconstrucción de obras públicas municipales.

- l) Tener colocada en la fachada de su domicilio, en lugar visible el número oficial asignado por la autoridad.
- m) Vacunar a los animales domésticos de su propiedad.
- n) Acudir a los centros de verificación de emisiones contaminantes a revisar sus vehículos de propulsión, motorizada.
- ñ) Participar con las autoridades municipales en la prevención y restauración del medio ambiente.
- o) En general cumplir todas aquellas obligaciones que establezcan las disposiciones jurídicas federales, estatales y municipales.

En cuanto a los derechos que prevén las leyes municipales para sus vecinos y ciudadanos, podemos citar las siguientes:

- a) Radicar pacíficamente en el Municipio, bajo la protección de los ordenamientos locales.
- b) Ser educados en establecimientos docentes sostenidos por fondos públicos.
- c) Las personas físicas y morales domiciliadas, serán preferidas, en igualdad de circunstancias en el desempeño de empleo, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos, concesiones y prerrogativas municipales.
- d) Votar en las elecciones municipales.
- e) Ser elegidos para los puestos públicos municipales de elección popular, siempre y cuando sea ciudadano estatal y reúna los demás requisitos legales.

- f) Asociarse para tratar los asuntos políticos del Municipio.
- g) Iniciar ante las autoridades municipales las medidas o proyectos que juzguen de utilidad pública.
- h) Denunciar las irregularidades dentro de la Administración Pública Municipal.
- i) Gozar del derecho de referéndum y voto popular cuando las medidas, decretos y reglamentos del Ayuntamiento así lo prevean y afecten a la mayoría de su población, o al interés público municipal.”¹⁴

1.3.2.- TERRITORIO.

No existe una definición específica de territorio municipal, pero al hablar de éste se entiende que es el espacio geográfico delimitado donde se encuentra asentada la población municipal y el Ayuntamiento lleva a cabo todas sus funciones.

El territorio se entiende como un ámbito donde tienen validez las normas relativas a un orden jurídico, de esta forma las normas de carácter general tendrán vigencia en la totalidad del territorio nacional, excluyéndose solamente por razón de la materia con las normas estatales o municipales. Por su parte las normas de este último carácter tendrán validez en el ámbito o espacio físico de cada entidad federativa y finalmente en el ámbito de cada Municipio, las que sean de carácter municipal.

El territorio es un elemento fundamental del Municipio, diferentes autores coinciden en señalarlo. Doctrinalmente existen tres sistemas para catalogar la división territorial como lo son:

¹⁴ Quintana Roldán. Carlos. Op. Cit. Pág. 171.

a) Sistema geométrico o francés.- Este sistema de clasificación viene de las ideas de la Revolución Francesa la que en su afán de mantener la indivisibilidad del Estado, suprimió toda forma asociacional o intermedia entre éste y el individuo.

“La Revolución Francesa eliminó la antigua división del territorio en ciudades y municipios y de acuerdo con este criterio estableció una nueva división geométrica, artificial, por departamentos distritos y comunas.”¹⁵

b) Sistema natural o suizo.- Es el que tiene por base la Escuela Sociológica del Municipio. De acuerdo con el mismo, la división del territorio se acomoda a la topografía natural de los lugares y a la tradición e historia de los mismos. Como consecuencia con este sistema si se atiende a la naturaleza del territorio, los municipios pueden clasificarse en urbanos, rurales y mixtos.

c) Sistema mixto o inglés.- En este sistema el Estado puede utilizar los dos criterios anteriores, o se deja al criterio de la división artificial de origen legal, o al sistema histórico o natural, “siempre y cuando se respete la división de los municipios de raíz histórica y cuya creación ha sido determinada por la situación y condiciones del territorio, sin perjuicio de que los servicios estatales se acomoden o no a la división municipal, cuando requieran un área territorial mayor.”¹⁶

El territorio municipal se puede dividir en demarcaciones político-administrativas que de acuerdo a su importancia se resumen en:

a) Cabecera Municipal: Es el lugar donde reside el Ayuntamiento, generalmente es el asentamiento más poblado del Municipio. Algunos Estados imponen requisitos de número de habitantes para las cabeceras municipales, así como la especificación de servicios públicos adecuados. El cambio de sede de la cabecera municipal generalmente requiere de la aprobación de las legislaturas estatales.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Carmona Romay, Adriano. Notas Sobre la Autonomía del Municipio. Pág. 60.

- b) Delegación (o equivalente que vienen siendo congregación o tenencia).- Constituida en una ciudad para el mejor funcionamiento del Municipio, contando con extensión y límites generalmente determinados por el Ayuntamiento. Está presidido por un delegado que es un auxiliar del Ayuntamiento en esa circunscripción.

- c) Subdelegación.- Generalmente instalada en un pueblo, ranchería o congregación de poca población, casi siempre se encuentra alejada de la cabecera municipal, la preside un subdelegado que es la autoridad municipal auxiliar del delegado de circunscripción.

- d) Cuartel o barrio.- Es la porción territorial en que se dividen generalmente las ciudades o pueblos, contando frecuentemente con un jefe de cuartel o de barrio como autoridad auxiliar municipal. En los municipios urbanos o semi-urbanos se les denomina colonias.

- e) Sección (o su equivalente como sector o comisaría), que viene siendo un conjunto de manzanas de algún cuartel o barrio, también contando con algún jefe de sección como autoridad auxiliar municipal.

- f) Manzana.- Es una porción componente de una sección que generalmente incluye un área delimitada por cuatro cales convergentes que hacen un rectángulo o cuadrado y que se encuentra generalmente encabezada por un jefe de manzana.

Esta demarcación político-administrativa puede variar de acuerdo a cada Estado y su Ley Orgánica Municipal.

1.3.3.- GOBIERNO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 estipula que “Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.¹⁷

Esta fracción del artículo 115 constitucional deja claramente establecido que el único órgano encargado del gobierno en cada Municipio de la Federación será el Ayuntamiento, y los miembros de éste forzosamente deberán ser electos mediante sufragio universal.

El Ayuntamiento tiene una integración tripartita, donde cada integrante del mismo tiene diversas facultades que a continuación se explican de la siguiente manera:

a) Presidente Municipal

Esta figura representa la primera autoridad local y deriva de las atribuciones que las leyes le otorgan, fundamentalmente en cuanto que dicho funcionario preside y dirige las labores del Ayuntamiento.

Dentro de sus principales facultades se encuentran:

- Presidir y dirigir las funciones del Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales del Municipio.

¹⁷ Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. México 2003. Editorial Sista.

- Convocar a reunión al Ayuntamiento.
- Presidir las cesiones de cabildo, contando con voz y voto.
- En las cesiones de cabildo en caso de empate en una decisión cuenta con el voto de calidad.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- Proponer al Ayuntamiento la designación del Tesorero, del Secretario y demás funcionarios que así lo requieran.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicidad de los Bandos, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, en los términos que establezcan las leyes.
- Calificar y sancionar las infracciones a los Reglamentos Municipales, de manera directa o en su caso delegar dicha función.
- Informar al Ayuntamiento y a la ciudadanía del estado que guarda la gestión municipal en las fechas que la ley señale.
- Jefaturar a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad, por conducto del comandante o agentes superiores de la localidad con el fin de procurar la conservación del orden y tranquilidad pública.

- Ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del Ayuntamiento.

Para el doctor Quintan Roldán el Presidente Municipal “es el funcionario más importante del gobierno municipal, ya que sobre él recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal asume además la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

Por otra parte las relaciones del Municipio con el Estado al que pertenece y con la Federación así como con los diversos organismos Públicos y Privados, las encabeza el Presidente Municipal, lo que acentúa la importancia de su cargo.

En todas las legislaciones de los Estados se resalta el cargo de Presidente Municipal tanto Política como administrativamente es por eso que, en resumen, representa el centro de muchas de las actividades de dicho cuerpo colegiado.”¹⁸

b) **Regidores**

El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. El número de regidores es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa como los de representación proporcional.

¹⁸ Quintana Roldán. Carlos. Op. Cit. Pág. 226

Las principales facultades del cuerpo de regidores son las siguientes:

- Asistir a las cesiones de cabildo contando con voz y voto en ellas.
- Desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el Ayuntamiento, informando al mismo sobre sus resultados.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sea encomendada por el Ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del Presidente Municipal, en el orden que determine la ley.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el Ayuntamiento.
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.

c) **Síndico**

Etimológicamente el término “Síndico” se deriva de los vocablos griegos: *Sin* que significa *Con* y *Dixé* que se traduce como justicia, lo que quiere decir que el Síndico es aquel que procura la justicia. La figura del síndico Municipal se origina en el defensor de la civitatis del Municipio Romano cuya función era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos.

En la actualidad la figura del Síndico puede ser unipersonal o pluripersonal. En algunos Estados de la República existe la figura de Síndico único independiente de la importancia o densidad demográfica de sus Municipios. En otras Entidades Federativas existe pluralidad de dos o más Síndicos sin tomar en cuenta la importancia o densidad de

población de los Municipios. En otros Estados se contempla una forma mixta, es decir, depende de la densidad del pueblo municipal, esto es que en los Municipios menos poblados existe un solo síndico y en los más poblados dos o más. El Estado de México es la única Entidad Federativa que reglamenta la figura del síndico de representación proporcional minoritaria que se integra a los Ayuntamientos de municipios con más de quinientos mil habitantes.

La figura del Síndico forma parte del Ayuntamiento y cuenta con voz y voto en las cesiones de cabildo.

Las principales facultades del Síndico son las siguientes:

- Asistir con voz y voto a las cesiones del Ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que este sea parte y la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la Vigilancia de la debida aplicación del presupuesto municipal.
- Velar porque se regularicen los bienes de la municipalidad e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de éstos.
- Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el Municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias.
- En general realizar todo tipo de actos que las leyes le autoricen para cumplir con su cometido.

1.4.- AYUNTAMIENTO

Como se mencionó en el tema anterior el gobierno municipal está a cargo de un Ayuntamiento, el cual es un cuerpo colegiado integrado por tres figuras, que son el Presidente Municipal, el Síndico y Regidores, cada uno de estos como ya se explicó tiene sus respectivas funciones, y en conjunto llevan a cabo las siguientes funciones.:

a) Funciones del Ayuntamiento de carácter Político:

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.
- Velar por que se cumplan en la municipalidad los preceptos de la Constitución Federal y los de la Constitución del propio Estado.
- Presidir las ceremonias cívicas y sociales que señale el calendario oficial.
- Nombrar tesorero, secretario y demás funcionarios de la Administración Municipal.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales siguiendo los mecanismos que marque la ley.
- Rendir a la ciudadanía a través del Presidente Municipal un informe de la gestión del Ayuntamiento en los plazos y términos que indique la ley.

b) Funciones del Ayuntamiento de carácter legislativo.

- Iniciativa de leyes y decretos ante los Congresos Locales.

- Participar en las reformas, modificaciones y adiciones que se lleven a cabo en los preceptos de las Constituciones Locales, cuando éstas lo señalen expresamente.
- Expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

c) Funciones del Ayuntamiento en materia de Desarrollo Urbano.

En materia de desarrollo urbano la Constitución Federal en la fracción V del artículo 115 establece las funciones que tiene a su cargo en éste rubro las cuales son:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en coordinación con los planes generales de la materia.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, permitiéndole así al Municipio regular el crecimiento ordenado de los centros de población.
- Intervenir en la formación de tierras conurbanas (atribución que se encuentra regulada en la fracción VI del artículo 115 constitucional)

- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas, así como en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en ésta materia.
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

d) Funciones del Ayuntamiento en materia fiscal.

- Realizar anualmente el presupuesto de ingresos y remitirlo al Congreso del Estado.
- Aprobar cada año el presupuesto de egresos.
- Administrar libremente su hacienda y su patrimonio de acuerdo a lo que establezca la ley.
- Llevar a cabo todos los cobros de las contribuciones en las cuales tenga competencia.
- Rendir un informe anual de la cuenta pública en relación con los gastos que el Ayuntamiento tuvo durante su gestión, ante el Congreso del Estado.
- Celebrar convenios con los Estados, para que se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones a favor del Municipio.
- Administrar los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

e) Atribuciones del Ayuntamiento en materia de servicios públicos.

La fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal le otorga a los Municipios tener bajo su responsabilidad los siguientes servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado, el cual incluye drenaje, disposición de aguas residuales, alcantarillado y drenaje. De aquí se desprende lo siguiente:
 - * Controlar la calidad del agua, su distribución y fijar el monto de las cuotas para su consumo.
 - * Planear, construir y conservar el buen funcionamiento de las redes de agua potable.
 - * Construir y mantener el sistema de drenaje y alcantarillado.

- Alumbrado Público en el que se establecen las siguientes atribuciones:
 - * Vigilar la conservación y el uso adecuado de éste servicio.
 - * Cobrar y administrar los derechos que se generen por éste servicio.

- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. De aquí se desprende lo siguiente:
 - * Organizar los recursos humanos y materiales con el fin de mantener limpio al municipio.

- * Planear el reciclaje y comercialización de la basura.

- * Reglamentar y regular el mantenimiento de servicio de limpia.

- Mercados y centros de abasto, desprendiendo de éste servicio lo siguiente:
 - * Construir y conservar en buen estado tanto material como sanitario, las instalaciones de mercados o centrales de abasto.

 - * Cobrar los derechos que se generen por concepto de alquiler de locales y pisos comerciales.

 - * Fomentar la creación de cooperativas de producción, distribución y consumo.

- Panteones, de este servicio se desprende:
 - * El Ayuntamiento debe disponer de terrenos suficientes en cada localidad destinados a panteones públicos.

 - * El Ayuntamiento otorgará los permisos respectivos para inhumación, exhumación y cremación.

- Rastro, de este servicio se desprende lo siguiente:
 - * Señalar la ubicación de los lugares ubicados para la matanza y comercialización de los productos y subproductos avícolas y ganaderos, así como regular las disposiciones en materia de matanza.

 - * Cobrar los derechos de pisos, sacrificio y almacenamiento de la carne.

- Calles, parques y jardines, desprendiendo de éstos lo siguiente:
 - * Planear, construir, conservar, calles y banquetas.
 - * Planear la distribución, ubicación y ampliación de áreas verdes y recreativas.
 - * Equipar y conservar parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito, de estos se desprende:
 - * Proteger y auxiliar a los habitantes del Municipio, en los bienes públicos y particulares.
 - * Asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad.
 - * Intervenir en los casos de desastre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes, prestando auxilio a la población.
 - * Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y tránsito.
 - * Planear, organizar y ejercer el mando de las fuerzas públicas municipales.

f) Funciones del ayuntamiento en materia de Educación.

La Constitución Federal en los párrafos primero y segundo del artículo tercero estipula lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria es obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”

Este artículo le confiere expresamente atribuciones en materia de educación a los Municipios, de estas atribuciones surge lo siguiente:

- Impulsar la educación en términos de las disposiciones legales aplicables.
- Vigilar que los niños en edad escolar concurran a las escuelas o colegios.
- Promover la asistencia de los analfabetos a centros de alfabetización y de enseñanza para adultos.
- Promover la construcción y mantenimiento de los edificios escolares.
- Crear centros de capacitación para mujeres con el objeto de lograr su incorporación a las actividades productivas.
- Informar al ejecutivo del Estado y a las autoridades competentes sobre deficiencias que se observen.

g) Funciones del Ayuntamiento en materia laboral.

La Constitución Federal en las fracciones XXV y XXVI del apartado “A” del artículo 123 estipula lo siguiente:

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

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

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

De éste precepto se desprenden atribuciones para el municipio en materia laboral donde destaca el establecer bolsas de trabajo o instituciones similares para otorgar el servicio de colocación a los trabajadores en forma gratuita y supervisar a los servidores públicos municipales a fin de que éstos cumplan fielmente con sus obligaciones.

h) Funciones administrativas del Ayuntamiento.

- Organizar su propia estructura interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento.
- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos por conducto de las respectivas comisiones de administración.
- Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia.
- Concesionar los servicios públicos municipales cuando la ley así lo autorice siguiendo los procedimientos que establezcan los ordenamientos aplicables.

- Municipalizar los servicios a cargo de particulares de acuerdo a los requerimientos sociales de la localidad y con apego a las leyes de la materia.
- Crear o suprimir organismos desconcentrados o descentralizados paramunicipales, con la autorización del Congreso del Estado.
- Dictar los acuerdos que se requieran para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento de la municipalidad o en su caso la enajenación de éstos solicitando las autorizaciones del congreso del Estado cuando las leyes lo señalen.
- Formular las estadísticas municipales.
- Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra del Presidente Municipal o algún otro funcionario, cuando dicha resolución sea facultad del Cabildo.
- Intervenir en los procesos de privatización de empresas paramunicipales siguiendo los lineamientos de las leyes de la materia.
- En general ejecutar todo tipo de acciones tendientes a lograr eficiencia y oportunidad en la administración municipal.

1.5.- LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Para abordar el tema de autonomía municipal, primero se debe conocer el concepto de autonomía, para Rafael de Pina la autonomía “ es la potestad que dentro del Estado pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias, formadas por ciudadanos.”¹⁹

¹⁹ De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Pág. 98.

Una vez sabiendo el significado de la palabra autonomía es necesario definir a la autonomía municipal. El Doctor Carlos Quintana Roldán define a la autonomía municipal como:

“El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad, cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda y finalmente que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.”²⁰

La autonomía municipal es muy importante, debido a que impide que algunos sujetos ajenos al Municipio tomen decisiones que solo le atañen a la comunidad municipal.

Los tres aspectos más importantes que deben de tomarse en cuenta para que exista una auténtica autonomía municipal son:

- a) El aspecto político o autonomía política.- La Constitución en el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 le da autonomía política al Municipio al estipular que “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”

La autonomía política conforme a lo que estipula la Constitución Federal es la capacidad jurídica del Municipio para elegir democráticamente a sus propias autoridades, cuya gestión política no será interferida por algún otro nivel de gobierno.

²⁰ Quintana Roldán, Carlos. Derecho Municipal. México 2002. editorial Porrúa. Pág. 195.

- b) El aspecto administrativo o autonomía administrativa.- La Constitución Federal en el primer párrafo de la fracción segunda del artículo 115 le da la autonomía administrativa al Municipio al estipular que “los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio de acuerdo a la ley.”

La autonomía administrativa menciona el Doctor Carlos Quintana Roldán “ es la capacidad del Municipio para gestionar y resolver asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna, sin la intervención de otras autoridades.”²¹

- c) El aspecto económico o autonomía financiera.- Nuestra Carta Magna le da al Municipio autonomía financiera al estipular en la fracción cuarta del artículo 115 que “los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor ...”

“La autonomía financiera es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda. La autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía, ya que, sin suficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política.”²²

1.6.- LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

Este tema es muy importante debido a que la gestión administrativa municipal comprende básicamente las funciones de servicios públicos, desarrollo económico, político

²¹ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. Pág. 195

²² Idem.

y social, atención a los intereses comunales y las relaciones con autoridades federales así como estatales.

La Constitución Federal atribuye al Municipio capacidad política y administrativa, esto es, de gobierno y de administración. Es así como el Municipio a través del Ayuntamiento, tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la ley le autoriza, con el fin de lograr que la población a su cargo tenga los elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de respeto y seguridad.

Las principales tareas administrativas que en este sentido corresponden atender al Municipio son:

- Actividades correspondientes a su organización interna.
- Prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan de acuerdo a la ley.
- Actividades de carácter fiscal que son propias de su hacienda.
- Actividades de su función de policía.
- Actividades tendientes a fomentar la solidaridad, cooperación y unión de la ciudadanía municipal.
- En general todo tipo de actividades que la ley regule, cuya finalidad sea el aprovechar racionalmente los recursos humanos y materiales con los que cuenta, y de esta forma lograr el bienestar y buen desarrollo del pueblo municipal.

La gestión administrativa municipal es de vital importancia para que el Municipio tenga un pleno desarrollo social, ya que de ella depende el buen funcionamiento de los diversos organismos e instituciones de carácter público que lo integran, y así estos cumplan con sus respectivos objetivos y de esa forma beneficien de manera real a la población.

La autonomía administrativa con la que cuenta el municipio, le permite crear a través de sus autoridades diversos organismos, los cuales pueden ser organismos públicos municipales centralizados y descentralizados, los primeros forman parte del propio

Ayuntamiento así como órganos desconcentrados, vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales y cuentan con facultades y obligaciones específicas que fije el acuerdo de su creación. Los organismos públicos descentralizados se integran con entidades paramunicipales, que son los organismos públicos municipales descentralizados, como por ejemplo los sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con los cuales cuentan la mayoría de los Municipios de nuestro país.

Para llevar a cabo una buena gestión administrativa municipal, los Ayuntamientos podrán crear dependencias y entidades que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las ya existentes atendiendo a sus necesidades y obviamente a su capacidad financiera.

CAPITULO II

HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO.

2.1.- ÉPOCA PREHISPÁNICA.

México Como un país con una geografía enorme diversificada y de recursos naturales extraordinarios, ha permitido grandes contrastes tanto económicos como sociales en la configuración histórica de sus culturas.

“A la llegada de los españoles México era un mosaico étnico de más de seiscientos grupos indígenas que se encontraban en muy diversos estados de desarrollo, se hablaban unas ochocientas lenguas pertenecientes a quince diferentes familias, podían encontrarse diversas economías clasificables en dos tipos fundamentales:

En las estepas y desiertos del norte habitaban grupos nómadas que se dedicaban a la recolección, caza y pesca. En el resto del país había una población más densa, cuya ocupación era la agricultura sedentaria”.²³

Hacia el año 1500 existían poderosos estados en el centro de México, uno era el Azteca que ejercía su dominio tributario sin imponer gobierno, idioma o religión sobre los sometidos, solamente establecía representantes para cobrar el tributo.

La agricultura de estas sociedades sedentarias como la azteca y la maya estaba basada en un solo cereal, el maíz, que constituía su base alimenticia, así como el frijol, semillas de calabaza, chile; el maguay proveía el pulque, apreciada bebida y el ixtle que era fibra para tejido. Los animales útiles eran muy escasos. Los mesoamericanos se alimentaban en gran parte de plantas algunas con gran contenido proteínico; pero es evidente que sólo el sistema agrícola más extendido, la milpa, no permitiría el gran

²³ Semo Enrique. Historia del Capitalismo en México, editorial Era, México, 1979, página 21.

desarrollo de una sociedad con importantes centros y una numerosa clase alta y burócratas a quien sostener, sin el concurso de la expropiación y el tributo de los demás pueblos. En el sureste, entre los años 300 a 900, floreció la cultura maya; en el siglo X esta sufrió un colapso sin explicación hasta la fecha.

Los aztecas y mayas son considerados como las sociedades de mayor desarrollo cultural en territorio mexicano; cada uno de estos pueblos en su tiempo y geografía determinada pueden considerarse como paradigmas de las culturas prehispánicas. Por lo cual forman parte del origen más remoto del Municipio mexicano las siguientes culturas:

A) CULTURA MAYA.

La cultura maya ocupó la Península de Yucatán, los actuales Estados de Tabasco y Chiapas así como parte de lo que hoy es Guatemala, Honduras y el Salvador en Centroamérica.

Por su organización socio-económica, estructura política, concepciones religiosas, conocimientos científicos y por haber desarrollado un amplio conjunto de elementos de cultura material y espiritual, a través de un largo proceso, esta cultura sobresale entre las culturas precolombinas.

En la zona maya la organización política, es decir, el surgimiento del Estado como poder organizado, se dio cuando el jefe del grupo obligó a sus seguidores a conservar parte de la producción agrícola que él distribuía posteriormente a la población en momentos de escasez. La aparición del Estado será la renuncia a la libertad individual y a una situación de sujeción basada en la necesidad.

El jefe o señor entre los mayas era la Halachuinic que significa verdadero hombre, este ejercía el poder civil y religioso y se auxiliaba de un consejo. Los recaudadores de tributos y gobernantes de las ciudades menores eran los Batab, que sostenían a las clases superiores.

La sociedad maya era de tipo clasista, la cúspide la ocupaba la nobleza la cual era sostenida por el trabajo de campesinos, artesanos y más abajo los esclavos capturados en la guerra o comparados para los trabajos más rudos y los sacrificios.

El perfil extraordinario de ésta sociedad se definió a partir de su organización socio-económica, la cual le permitió construir grandes y asombrosas urbes.

De acuerdo con este antecedente, se considera que el mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades, también que las obras y prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y tributación bastante avanzadas.

B) CULTURA AZTECA.

Al igual que los mayas los aztecas alcanzaron un alto grado de desarrollo, los mexicas aportaron un institución social llamada Calpulli, que se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios donde se establecieron a su llegada en 1300, provenientes de la región de Aztlán al noroeste de México.

El Calpulli fue la forma de organización política social y económica de los aztecas desde su origen.

“El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que resolvía los problemas fundamentales del orden comunal”²⁴

“La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas y en lo general entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitad el territorio que hoy

²⁴ Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales. UNAM, México 1978 página 38

constituye la República Mexicana parece confirmada por la existencia de una institución que difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de “Calpulli”.²⁵

El Calpulli es una especie de clan estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra en cuanto a su explotación. Es por ello un auténtico plan agrario o un Municipio primitivo de carácter agrario.

El Calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad. Por ello cada Calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación un gobierno también particular.

La administración comunal del Calpulli constituyó sociológicamente el foco de convivencia, administrativamente la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo, y en general de la producción.

En el Calpulli la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno, que fue la del consejo. Este era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales, pero emanado de la alianza de familias emparentadas, el consejo era integrado por los jefes de las mismas familias que naturalmente eran ancianos a los que llamaban indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente.

Como todo consejo municipal, el consejo del Calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas:

- El Teachcah, o pariente mayor.- era el de más significativo rango. Su elección era de por vida, y a su muerte elegían a otro “el más honrado, sabio y viejo, el

²⁵ Ochoa Campos, Moisés. Op Cit. Pág. 16

que mejor les parecía para ocupar el puesto. En el teachcah recaía la administración en forma parecida a como la ejercen los alcaldes. Administraba:

- El régimen comunal agrario.
 - El trabajo de los miembros del Calpulli.
 - El producto de las tierras.
 - Cuidaba de la conservación del orden.
 - Cuidaba de que se impartiera justicia.
 - Cuidaba del Culto a sus dioses y antepasados.
- El Tecuhtli.- Este desempeñaba su cargo por elección en mérito a hechos de guerra, pero sin que heredase su puesto. Era el jefe militar del Calpulli y sus funciones eran:
- Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes.
 - Capitaneaba a sus tropas en las batallas.
 - En él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra, la sagrada insignia del linaje.
- Los Tequitlatos.- Se encargaban de dirigir el trabajo comunal.
- Los Calpizques.- Eran los recaudadores del tributo.
- Los Tlayacanques.- Eran los cuadrilleros.
- Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.
- Los Tlaquillos.- Eran los Escribanos o pintores de jeroglíficos que llevaban la cuenta de los hechos del Calpulli.

2.2.- LA COLONIA.

Un cambio radical en la organización del Calpulli fue la llegada de los españoles, donde en lugar de colonizar a las antiguas civilizaciones, decidieron conquistarlas e imponer sus usos y costumbres, así como su gobierno. A continuación se explicará el proceso que siguió la figura del Municipio dentro de la época colonial.

“Hernán Cortés después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz, consiente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el gobernador Diego Velásquez y para subsanar la legitimidad de su viaje de conquista, aprovechándose del derecho castellano, especialmente el texto de las Siete Partidas que conocía bien, pues, había cursado algunos estudios de leyes en Salamanca España, procedió a fundar el 22 de abril de 1519 a nombre del rey don Carlos el primer Municipio de América continental conocido como la Villa Rica de la Veracruz. Cortés nombró alcaldes, regidores, procurador, alguacil, escribano y todos los demás oficios en nombre del emperador.”²⁶

Posteriormente el 15 de agosto de 1520, Hernán Cortés funda otro Municipio en la población de Tepeaca ahora estado de Puebla denominándolo Villa de Segura de la Frontera igualmente nombrando alcaldes y regidores.

En poco más de dos años de difíciles batallas, finalmente los ejércitos de Cortés toman la capital del Imperio Mexica, la gran Tenochtitlan cae el 13 de agosto de 1521. En este año Cortés instaló un Ayuntamiento en Coyoacán.

Hernán Cortes dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios. Específicamente las Ordenanzas de 1524 y sobretodo de

²⁶ Quintana Roldán, Carlos, Op. Cit. Pág. 236.

1525, las que se conocen también como Plan Municipal. Resumiendo éstas ordenanzas regulaban las siguientes cuestiones:

- El servicio militar.
- La implantación de la encomienda.
- Planes Agrícolas.
- Reglas sobre el arraigo de pobladores.
- Cristianización de los indios, implantación de penas.
- Nombramiento de autoridades.
- Formación de Cabildos.
- Recaudación de diversos tributos y contribuciones.

La gama más amplia de actividades de los Ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades. Conocían así de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, agua, salubridad y hospitales policía, abasto, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social.

Tiempo después cada ciudad principal de la Nueva España formaba por lo general un municipio, representado legalmente por su Cabildo, que a su vez dependía del gobernador, del corregidor o alcalde mayor, según fuera el caso.

La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondió en un principio a los propios adelantados, descubridores o fundadores de las villas y ciudades. Posteriormente coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta y en mucho menor medida por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

El Cabildo estaba compuesto posteriormente por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y otros oficios directos. Presidía el cabildo el propio gobernador o corregidor.

En resumen en el Cabildo colonial se integraba por alcaldes, regidores, diputados, síndicos, personeros y otros oficios perpetuos o transitorios.

Mario Ruiz Massieu contempla los siguientes cargos del cabildo colonial:

- Dos alcaldes ordinarios.
- Uno o varios regidores según la importancia del Municipio.
- El alférez real.
- El alguacil mayor.
- El depositario general.
- El contador mayor de menores.
- Un procurador.
- Un procurador de los pobres.
- Un obrero mayor.
- Un juez de cargos.
- Uno o varios diputados de fiestas.
- El juez de coliseo.
- El fiel ejecutor.
- El diputado de Alhóndiga.
- Varios puestos menores.

La gama más amplia de actividades de los Ayuntamientos coloniales, fue la administración de los asuntos de las localidades. Conocían así de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, emergencias y previsión social, entre otras. Muchas de estas atribuciones se vieron poco a poco reducidas en la medida que surgieron otros órganos superiores del Estado colonial.

En lo referente a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada división antigua que es la extensión de los señoríos indígenas a los que añadieron las conquistas militares realizadas a través de las capitulaciones reales.

En los territorios donde no se respetaron límites que habían establecido las civilizaciones mesoamericanas, la división estuvo determinada por la ocupación militar.

Cada jefe expedicionario celebraba contratos con la corona, llamados Capitulaciones Reales, mediante las que se le concedían privilegios exclusivos sobre el territorio encomendado. Fue así que la administración colonial adquirió gran complejidad al admitir jurisdicciones fundadas en privilegios.

De esta forma, durante la colonia se hicieron varias divisiones territoriales que respondían a distintas autoridades y objetivos diferenciados tales como:

- a) La eclesiástica.- Fue la más importante debido a su uniformidad.
- b) La administración judicial.- Esta estaba determinada por los distritos de las audiencias, que a su vez se subdividían en gobiernos, Corregimientos y Alcaldías mayores.
- c) La administración fiscal.- Esta se conformaba por provincias internas e intendencias.

Estas tres divisiones territoriales existieron al mismo tiempo, generando una posición de jurisdicciones que acarrió confusión y desorden en la administración colonial.

La división que prevaleció en la Nueva España en el siglo XVII fue la siguiente:

- 1) Reino o Audiencia de México.- Integrado por las provincias de México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca y Michoacán.

- 2) Reino o Audiencia de Guadalajara de Nueva Galicia.- Integrado por las provincias de Jalisco, Zacatecas y Colima.
- 3) Gobernación de la Nueva Vizcaya.- Conformada por las provincias de Durango y Chihuahua.
- 4) Gobernación de Yucatán.- Se integraba por la provincia de Yucatán, Tabasco y Campeche.
- 5) Nuevo Reino de León.
- 6) Provincia de Tamaulipas.
- 7) Provincia de Texas.
- 8) Provincia de Coahuila.
- 9) Provincia de Nueva Navarra.- Integrada por las provincias de Sinaloa y Sonora.
- 10) Provincia de Nayarit.
- 11) Provincia de la Península de la Vieja California.
- 12) Provincia de la Península de la Nueva California.
- 13) Provincia de Nuevo México.

Durante el siglo XVIII por medio de una Cédula Real se le otorgó nombramiento de Comandante General de las Provincias Internas, independiente del Virrey a Don Teodoro de Croix. Las razones que originaron su creación fueron la atención especial y la organización propia que requería un territorio tan extenso y alejado de México, su fin básicamente era un control militar.

Las Provincias que se establecieron fueron Sinaloa, Sonora, las Californias, Durango y Chihuahua, Coahuila, Texas y Nuevo México. Posteriormente, en 1787, se dividieron en Provincias Internas de Occidente conformadas por Durango y Chihuahua, Nuevo México, Sonora y Sinaloa, y las Provincias de Oriente integradas por Coahuila, Texas, Nuevo León y Tamaulipas.

Esta división se mantuvo hasta iniciado el movimiento de Independencia en 1810, con ligeras modificaciones como la división de las Californias y su dependencia directa del Virrey.

A la par de la división en Provincias internas de oriente y occidente, existió la de las Intendencias. Estas se crearon en 1786 mediante ley que las constituyó como organización territorial de la administración colonial. La división tuvo como base las antiguas provincias, aún cuando introdujo alguna novedad en los nombres que se tomaron de las intendencias.

En la Real Ordenanza se estipuló que debía entenderse por una sola provincia la demarcación de cada intendencia con el nombre de la ciudad que hubiese de ser su capital y en que habría de residir el intendente. De tal forma el territorio quedó dividido en doce intendencias las cuales fueron:

- a) México.
- b) Guadalajara.
- c) Puebla.
- d) Veracruz.
- e) Mérida.
- f) Oaxaca.
- g) Guanajuato.
- h) Morelia.

- i) San Luis Potosí.
- j) Zacatecas.
- k) Durango.
- l) Coahuila.

En este tiempo habían tres Gobiernos Especiales:

- a) Tlaxcala
- b) Vieja California.
- c) Nueva California.

Esta fue la división territorial que existió en 1810 cuando estallo el movimiento de independencia y que permaneció aún después de la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México en septiembre de 1821.

La administración de la Nueva España estuvo altamente centralizada en la ciudad de México. Las organizaciones municipales se extendieron rápidamente durante la colonia, ya que garantizaban la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. El Municipio tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas.

En lo administrativo las funciones municipales eran:

- El cuidado de las obras públicas.
- Vigilancia de los mercados.
- Ventas.
- Mesones.
- Plantación de árboles.
- Reparto de tierras.
- Aguas.
- Abrevaderos.
- Pastos.

El cabildo fue la entidad más pequeña de la administración política española, este era técnicamente independiente de las funciones legislativas para impedir la intervención de los jueces de las audiencias.

En sus inicios se contaban con cabildos de españoles y cabildos de indios, estos se fueron reduciendo a partir de las interferencias de los españoles y también se redujo progresivamente el poder de los indios.

El Cabildo indígena tenía como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, aspectos todos ellos que reforzaban el proceso de la conquista.

Por su parte, los cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli española en razón del escaso número de funcionarios de la corona y por el poder de los conquistadores.

En los primeros diez años de la conquista funcionaron cabildos abiertos, es decir, reunión de diversos vecinos y funcionarios del ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población, creación de leyes y problemas administrativos de las localidades, las resoluciones la tomaba un cabildo cerrado.

La Corona de Castilla pronto consideró a estos cabildos como parte constitutiva de ella, por lo tanto la intervención de la monarquía se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

Las funciones más importantes de los Cabildos eran:

- La impartición de justicia
- La ejecución de obras públicas.
- Fijar montos de productos y salarios.
- Recaudación de tributos.

- Inspección y vigilancia.

“Los positos y alhóndigas fueron instituciones municipales particularmente importantes, ya que eran encargadas de suministrar grano, barato y abundante especialmente a los indios y españoles pobres.”²⁷

Las instituciones favorecieron el aprovisionamiento y evitaron la reventa y encarecimiento de los productos agrícolas, que eran la base de la alimentación.

En términos generales, de la conquista al fin del periodo colonial el Municipio en México presentaba las siguientes etapas:

- 1.- Hasta principio del siglo XVI, la comunidad indígena se integró en el Calpulli.
- 2.- Del siglo XVI al XVII en la organización colonial del Municipio, coexisten los municipios indígenas y españoles cuya principal característica fue la centralización.
- 3.- En el siglo XVIII, el Municipio se regía en parte por las costumbres locales y llegó a ganar apelaciones ante las Cortes Españolas. Los criollos hicieron sentir su influencia en el control de los Ayuntamientos.

2.3.- LA INDEPENDENCIA.

La situación del Municipio mexicano, a principios del siglo XIX, se vio afectada por la inestabilidad política, generada por el movimiento independentista. Luchas internas por el poder, intentos españoles de reconquista y el desgaste producido por la guerra, principalmente por sus efectos económicos y financieros, relegaron la figura municipal a un segundo plano.

²⁷ Flores Cano, Enrique. Precios del maíz y crisis agrícola en México 1708-1710. El Colegio de México, México, 1969, Pág. 4

“De 1808 a 1810, el estado de los municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y la pésima condición en que se encontraban.”²⁸

En ésta base el Municipio en México, aún colonial, contó con una organización económica, de subsistencia y de explotación de los recursos naturales, sin que se establecieran reglas distintas. Hubo cambios a partir de la llegada de los Borbones a la corona española que sólo se dieron para la reorganización de los aparatos centrales del gobierno virreynal, aumentando así el recaudo de tributos e impuestos, ya que en ese momento el fondo público era bajo, esto trajo consigo que se suprimieran cargos concejiles a favor del despotismo vestido de ilustración.

A pesar de los movimientos de insurgencia de 1810 el gobierno local conservó la organización que le heredó la época anterior, pero con mayor control por parte del virrey. En este periodo no es lo mismo hablar de gobierno local en la región del altiplano central, el valle de México principalmente, que en las regiones más pobres y explotadas donde la mecha revolucionaria cobró más fuerza. El ayuntamiento de las ciudades se dedicaba a embellecerlas, vigilar y mediar entre los habitantes, reportar a los superiores de los disturbios y contribuir al mejoramiento de la economía local, los ayuntamientos rurales solo actuaban en funciones de policía.

La renovación del Estado Español se dio a partir de la reunión de las Cortes de Cádiz, que respondieron a una sociedad compuesta por individuos permeados con ideas del liberalismo ya imperante en Europa.

En la promulgación de la Constitución de Cádiz en México, el 30 de Septiembre de 1812, se estableció la organización de los municipios, a través del texto constitucional, se consolidó la institución del Municipio como instancia básica de gobierno, así como una

²⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. México, Porrúa, 1985. pág 103.

organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación, donde no la hubiera.

“Los preceptos gaditanos decían que el Ayuntamiento se conformaba por el alcalde o alcaldes, regidores y el procurador síndico, éste Ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político en la cabecera del distrito que le correspondiera.”²⁹

La figura del prefecto o jefe político es de origen francés, este cargo tenía la función de representar al gobierno central en el departamento o partido, por lo que es una mezcla de organización provincial y municipal. En España la Constitución de Cádiz incluyó el sistema de los jefes políticos que presidían el gobierno del Municipio, “Sujetando a su voluntad a los propios Ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevaron también el nombre de prefectos políticos.”³⁰

Los Ayuntamientos podían establecerse en poblados de mil personas, los ciudadanos de la demarcación del municipio elegían a los electores y éstos a su vez nombraban a los integrantes del ayuntamiento, que eran individuos mayores de 25 años. Los alcaldes y el síndico eran electos anualmente, los regidores la mitad cada año pero si hubiese dos, uno cada año.

Las funciones del ayuntamiento eran básicamente la de seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservación del orden público, sanidad, recaudación de propios y arbitrios, y vigilar el sostenimiento de las escuelas de primeras letras, entre otras. El ayuntamiento debía responder de su actividad a las diputaciones provinciales, las que analizaban los fondos públicos mediante cuenta anual justificada.

“El Ayuntamiento debía contar con un secretario pagado por los fondos del común, la Constitución de Cádiz no estableció quienes eran los encargados del resto de la

²⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*. México, Porrúa, 1975, pp.

³⁰ Ochoa Campos, Moisés. *El municipio y su evolución institucional*. México, BANOBRAS, 1987. página 189.

administración municipal, pero como se conservó la mayor parte de la organización municipal precedente, se colige que también permanecieron los siguientes funcionarios:

- Alcaldes ordinarios.
- Alcaldes de barrios o cuarteles.
- Asesores letrados.
- Notarios.
- Apoderados mandatarios.
- Depositario General.
- Síndico personero.
- Diputado mayor de pobres.
- Abogado de indios.
- Obrero mayor.
- Arquitecto de la ciudad.
- Brigadier de construcción.
- Cañero mayor.
- Juez de carros.
- Contingente de basureros.
- Diputado de fiestas.
- Juez de coliseo.
- Diputado de depósito.
- Veedor de matadero y de carnicerías.
- Veedor de tierras comunales.
- Alguacil Mayor.
- Veladores.
- Patrullas militares.
- Escribano Real público.
- Archivistas.
- Mayordomo de propios.
- Capellán.
- Recaudadores de alcabalas.

- Porteros.
- Maceros.
- Corredor mayor.
- Ordinario de lonja.
- Fieles contrastes
- Pregoneros.

Estos cargos no eran tan semejantes a los de la época colonial, y no en todos los municipios se ejercieron todas las funciones.

A mediados de 1814 Fernando Séptimo Suspndió la vigencia de la Constitución de Cádiz y se disolvieron las Cortes, lo que ocasionó el retorno al absolutismo. En 1820 el monarca fue obligado a restituir las Cortes y a jurar la Carta Magna por una rebelión constitucionalista.

Con el Plan de Iguala, en 1821, se estableció la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional. El último virrey de la Nueva España fue Don Juan O'Donojú, quien reconoció la Independencia en los tratados de Córdoba, firmados con Agustín de Iturbide el 27 de agosto, pero en ninguno de estos documentos se hizo referencia a la organización política interna de los estados.

Coronado Iturbide el 21 de julio de 1822, inició su reinado en medio de una agitación generalizada, sus enfrentamientos en el Congreso con los borbonistas y los insurgentes lo llevaron a disolverlo y crear, el 2 de noviembre, la Junta Nacional Instituyente que un mes y medio más tarde suscribió en la Ciudad de México el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Este reglamento estableció que las elecciones de Ayuntamientos para 1823, se efectuarían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente.

En su artículo 46 estipulaba: “Por ahora, y mientras la independencia nacional se halle amagada por enemigos exteriores, los mandos político y militar de las provincias, se reunirán en una sola persona”.

Fue por ésta razón que se instituyó un jefe superior político nombrado por el emperador, en cada capital de provincia, que a su vez se entendía directamente con el ministro interior en concerniente al gobierno político de la provincia a su mando, delegándole autoridad superior de la provincia para ejercerla conforme a las leyes, constituciones y reglamentos vigentes.

Se contempló un jefe político subalterno al de la provincia en los puertos de mar que fueran capitales de provincia y las cabeceras y pueblos subalternos donde el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Las funciones de los jefes políticos, alcaldes, regidores, y síndicos se dejaron con las atribuciones que venían ejerciendo y se establecían las elecciones del año siguiente en las capitales de provincia, cabezas de partido y las poblaciones considerables que según el juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, existiera competente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de Ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de institución.

En donde no existiera la idoneidad requerida, se dejaba a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos el nombramiento de uno o dos alcaldes, uno o dos corregidores y un síndico, que eran elegidos popularmente por su vecindario.

Divididos los republicanos en centralistas y federalistas, con la caída de Iturbide, se renovó el Congreso y se instituyó un Supremo Poder Ejecutivo, con predominante tendencia federalista.

2.4. CONSTITUCIÓN DE 1824.

El 3 de febrero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en ella aparecieron los Estados en sustitución de las antiguas provincias y se adoptó la forma de República Representativa Popular Federal.

En su artículo 6 se declaró a los Estados, independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente corresponderá a su administración y gobierno interior, según en esta Acta y en la Constitución General.

Para los federalistas según se muestra en este artículo, el Municipio no tuvo una importancia superior, por lo que no se reglamento ni se abundó en su organización.

Esta Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824 estableció un gobierno republicano, federal y representativo, bicameral, con 19 Estados, cuatro territorios y un Distrito Federal.

El artículo 161, relativo a las obligaciones de los Estados, les confería la responsabilidad de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni al Acta Constitutiva.

Este artículo presentó una contradicción de origen en la precaria condición política de la nación, por un lado permitió la organización interna de los estados conforme a sus muy particulares características y motivaciones, y por otro, desatendió al Municipio al no instituir un mínimo de garantías que debieran considerarse en la organización local.

No obstante esta omisión “el municipio no permaneció inactivo, así lo demuestra la redacción de alguna de sus múltiples proclamas, proyectos y actas de pronunciamientos que en aquella turbulenta época iban sucediéndose con extraordinaria frecuencia donde figuraban cabildos, alcaldes, regidores, entre otros.”³¹

³¹ Viyao de la Prida. Pedro. Notas para un estudio del municipio. Editorial Colonia, 1943. Tesis de licenciatura en Derecho. Pág. 69

Atribuída constitucionalmente la responsabilidad de organizarse y administrarse, los nuevos Estados se avocaron a reglamentar su gobierno interno.

“Como ejemplo de gobierno interior se presentan los elementos básicos de organización territorial que en una entidad federativa tenía en aquellos años y que se establecían en las constituciones políticas locales, en éste caso la Constitución de Tabasco de 1825.”³²

En cuanto al método para observarse en las elecciones de Ayuntamientos constitucionales y juntas de policía, así como las atribuciones de cada cuerpo municipal, la constitución especificó que se detallaría esto en un reglamento, que haría referencia a las juntas municipales, éstas eran el conjunto de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos avecindados y residentes en el territorio de cada Ayuntamiento de su partido. Estas juntas se celebrarían públicamente el primer domingo de junio, previa convocatoria.

Para la junta electoral se nombraría un presidente, un secretario y dos escrutadores instalada así la junta estipulaba el artículo 22, el secretario leería los artículos que quedaban bajo el rubro de juntas municipales, el presidente preguntará si alguno tiene que exponer queja sobre cohecho para que la elección recayera en determinada persona, y habiéndola se haría pública justificación verbal en el acto. Resultando cierta la acusación serán privados los reos del derecho de votar y ser votados por aquella voz, si la acusación fuera falsa los calumniadores sufrirían la misma pena y de este juicio no habría recurso.

Se prohibía al presidente, escrutadores y secretarios hacer indicaciones para que la elección se inclinara a favor de algunas personas.

Una vez concluida la elección se determinaba al ganador por la mayoría de los votos a su favor, y en caso de empate, decidiría la suerte y el presidente publicaba la elección.

³² Peralta Burelo Francisco. Tabasco y sus Constituciones, LIII legislatura H. Cámara de Diputados Tabasco, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Tomo I, México 1989.

A pesar de que se elaboraron constituciones locales en las que se organizó el gobierno interior de los Estados, estas mantuvieron las figuras propuestas en la Constitución de Cádiz, que por no oponerse a las nuevas reglamentaciones, permanecieron más o menos iguales.

La Constitución de 1824 no se modificó durante su periodo de vigencia, en 1835 se estableció la división territorial de la República en departamentos y juntas departamentales, proporcionando nuevos referentes sobre la figura municipal y asentando el régimen central a fines de 1836 con el documento constitucional llamado Siete Leyes Constitucionales. La expedición de estas Leyes avivó la pugna entre liberales y conservadores, motivando que el Congreso dictaminara su reforma hacia 1840 que no prosperó, los conflictos políticos se agudizaron y en 1841 asumió el poder Antonio López de Santa Anna, terminando la vigencia de las Siete leyes y promoviendo la configuración de un nuevo congreso y de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, éstas confirmaron el régimen centralista y determinaron importantes referencias al Municipio, pero no de la magnitud de la sexta Ley Constitucional de 1836 que planteó una regulación municipal que incluía características de pueblos donde habría Ayuntamientos, la forma de elección, los requisitos para formar parte de ellos, sus atribuciones, en concreto una normatividad sin comparación con ninguna otra ley de cualquier filiación política en el siglo XIX.

Estas Bases Orgánicas estuvieron en vigor varios años, durante el segundo periodo del régimen central. La inestabilidad política era continua y en 1854 se promulgó el Plan de Ayutla, encabezado por Juan Álvarez, el cual pedía el desconocimiento del dictador Santa Anna, el nombramiento de una junta para designar un presidente interino y la convocatoria para un Congreso Constituyente. En la presidencia, Álvarez puso en marcha algunas leyes de 1833 derogadas por Santa Anna, en tanto el Congreso Constituyente formulaba un nuevo código, una de ellas fue la Ley Juárez que separaba a la iglesia del Estado, así como la ley Lerdo que se refiere a la desamortización de los bienes de la iglesia. La decisión de promulgar una nueva constitución y devolver a la de 1824 su vigencia, la determinó el grupo de los llamados liberales moderados.

Hacia 1840 se reformó la Ley Sexta, La Reforma y el Municipio con la expedición de la ley sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas, administradas por los ayuntamientos, se adjudicaban en propiedad, motivo por el cual los ayuntamientos, dejaron de tener bienes e ingresos propios que habrían disfrutado desde la colonia.

2.5.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SU TRASCENDENCIA HASTA EL AÑO DE 1916.

El Congreso Constituyente se integró en su mayoría con liberales que plasmaron en el texto de la Constitución de 1857, la forma de gobierno Republicana, Representativa, Federal y Popular.

En la Constitución de 1857 sólo se menciona a los Municipios en los siguientes aspectos: Se elegirán popularmente a las autoridades públicas, municipales y judiciales, designándoles el Congreso rentas para cubrir sus atenciones locales (artículo 72), todo mexicano debía contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica (artículo 31).

En el artículo 36 se establecía la obligación de todo ciudadano a inscribirse en el padrón de su Municipio, manifestando sus propiedades, profesión o trabajo.

El motivo del liberalismo es el individuo libre, para alcanzar este ideal en la esfera política, era necesario poner límites a la autoridad del gobierno central mediante restricciones legales de una constitución, para esto se debe fomentar:

- La protección de las libertades civiles.
- La creación de instituciones representativas.
- La separación de poderes.
- El federalismo.

- La autonomía municipal.

“En este sentido la garantía de las libertades individuales en contra del poder despótico de un gobierno central, es a través del ejercicio de la prensa libre, apoyar la libertad de expresión y profesar la religión que al individuo le satisfaga, así como proteger los derechos de propiedad y el libre mercado. Esto implica que la ciudadanía se encuentre libre de las corporaciones, lo que se logra por medio de una reforma educativa, el ataque a los fueros, la secularización, la colonización y aún la reforma agraria”³³

En este marco de discusión del liberalismo político mexicano, los presupuestos administrativos eran más importantes, que la preocupación de encontrar formulas para el desarrollo del federalismo jurídico y de la autonomía municipal. En ésta polémica impera la idea del control de los gobiernos locales y se preserva la figura del jefe político o prefecto como ya lo contemplaba la Constitución de Cádiz.

Casi de inmediato fue desechada por los opositores, ocasionando la salida de Comonfort de la presidencia y la llegada de Benito Juárez a la misma. En este momento se inició la guerra entre conservadores y liberales llamada de Reforma. En la guerra Juárez en Veracruz inició la promulgación de las Leyes de Reforma, que tenían como fin movilizar la riqueza social, secularizar al clero y sus instituciones, así como crear una vida civil, estas leyes fueron:

- La ley de nacionalización de los bienes de la iglesia.
- La ley de ocupación de los bienes eclesiásticos nacionalizados.
- La ley del matrimonio como contrato civil.
- La ley del registro civil.
- La ley sobre la libertad de culto.

³³ Hale Charles A. La Transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX. Editorial Vuelta, México 1991. Pág. 16

En 1861 triunfaron los liberales, pero era tanta la escasez de recursos que padecía el gobierno, que hasta los ingresos aduanales se hallaban grabados por la deuda extranjera, por ello el gobierno de Juárez decretó la suspensión de su pago por un año. Inglaterra, España y Francia formaron una alianza a fin de hacer efectivos sus créditos en contra de México circunstancias que los conservadores mexicanos aprovecharon para aliarse a los acreedores de la nación y gestionar, ante las cortes europeas, el establecimiento de una monarquía subsidiaria en México.

Durante el imperio de Maximiliano se estableció una monarquía a pesar de que Benito Juárez era el Presidente Constitucional de la República. El régimen moderado de Maximiliano expidió en 1865 el “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”, este consignaba la división del país en departamentos, cada uno dividido en distritos y estos en municipalidades.

Los departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los prefectos imperiales y un consejo de gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos por los alcaldes, estos se elegían por los jefes de departamento. Las contribuciones al Municipio eran destinadas por el emperador, según los proyectos de los ayuntamientos.

En este periodo imperial se emitió la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, la cual declaraba como bienes propios de los ayuntamientos, a los censos, rentas y pensiones de agua, rentas de terrenos sin desamortizar, los mercados, alhóndigas, rastro, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables así como los valores de toda especie pertenecientes a los municipios. Se estableció un derecho adicional de 20% sobre la contribución que el Municipio cobraría para el erario general, dicha recaudación y administración de impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los Ayuntamientos, los efectuaba una oficina denominada “Administración de propios” estas notas se asientan independientemente de la postura política que les dio origen por la importancia que revisten.

La segunda invasión francesa y la presencia de Maximiliano en México, obligó a Juárez a llevar la investidura del gobierno constitucional por diversos lugares del país en defensa de la legitimidad del poder ejecutivo derivado de la Constitución de 1857.

El Julio de 1867 se reestableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano quedó restaurado, es así que la Constitución de 1857 retomó su vigencia y por lo tanto los municipios retomaron el régimen anterior, solo tuvo dos novedades:

- El cobro sobre derechos de importación en los puertos, de 30% adicional cuyo fin era contribuir a obras de beneficencia y salubridad.
- La Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo en el que reconocía los bienes del Ayuntamiento como propios, tales como las casas de cabildo de beneficencia, las cárceles, fincas rústicas y urbanas y las de arbitrio común.

En 1867 los poderes legítimos de la República vuelven a la capital del país, es ahí donde se expide la convocatoria para la elección de los supremos poderes federales con arreglo a la constitución de 1857 y es reelegido el licenciado Benito Juárez que gobernó hasta 1872 año de su muerte.

Durante el periodo de 1867 a 1872, el presidente Juárez promovió diversas reformas al texto de la ley fundamental, pero ninguna tuvo que ver con los municipios, que además se encontraban en un total abandono en esa época. Al fallecer Juárez asumió la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada, concluyendo el periodo correspondiente a Juárez y reeligiéndose posteriormente, lo que provocó el levantamiento del General Porfirio Díaz, revelándose mediante los planes de Tuxtepec y La Noria, los cuales no mencionaban nada sobre los Municipios.

Así fue derrocado Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz asumió el poder durante el periodo 1876-1880. Posteriormente de 1880 a 1884 gobernó el general Manuel González sólo para preparar el escenario e introducir reformas constitucionales que permitieran al general Porfirio Díaz retomar ininterrumpidamente la presidencia hasta el año de 1911.

Durante los periodos de gobierno del general Porfirio Díaz la realidad municipal fue la siguiente: el centralismo cobró mayor fuerza y terminó con la vida municipal que de por sí era muy débil pasando a ser una instancia secundaria y subordinada definitivamente a los prefectos políticos, figura que era superior jerárquicamente a los Ayuntamientos y que representaba una autoridad entre éstos y el gobierno.

En esa época los Ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos, concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los prefectos se les atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que los Ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político.

“Más adelante, la Ley de Organización Municipal de 1903, relativa al Distrito Federal cuya disposiciones se extendieron a todo el país señalaban que los prefectos políticos serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades (artículo 60), que también serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado.”³⁴

Lo anterior significaba que los prefectos eran representantes del centralismo político y presidentes natos de los Ayuntamientos.

³⁴ Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit, Pág. 189.

Por su parte la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana en 1897 establecía como clases de ingresos:

- Rentas propias.
- Impuestos municipales.
- Asignaciones de impuestos federales.
- Subvenciones del gobierno federal.
- Ingresos extraordinarios.
- Accidentados.

A pesar de tales disposiciones, los ingresos de los municipios eran deficientes y hubo de pasar largo tiempo para que se incrementaran los recursos de las localidades.

Podemos concluir que durante el gobierno de Porfirio Díaz, los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país.

Los municipios fueron gobernados por regidores que eran designados previamente por los gobernadores de los Estados y después electos por el voto del pueblo. El régimen partidista sólo los tomó en cuenta para que apoyaran los procesos electorales de diputados, quienes determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

Frente a tales situaciones se comenzó a discutir en los parlamentos la importancia de la vida municipal.

Todo lo anterior provocó el surgimiento y malestar de una concreta demanda revolucionaria que exigía la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas: el establecimiento del Municipio Libre.

“De esta forma el problema de la falta de autonomía municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria, ya en 1906 el Partido Liberal Mexicano incluyó en su programa: la supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema reinante.”³⁵

A principios de 1909 don Francisco I. Madero propone entre otras cosas la creación del Partido antireeleccionista. Más adelante se creó el Centro Antireeleccionista de México que tenía entre sus postulados salvar a la República del absolutismo y devolver a los Estados su soberanía, a los Municipios su libertad, a los ciudadanos sus prerrogativas y a la Nación su grandeza.

Posteriormente en 1810 quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política, que deberían normar la acción de los candidatos, destacando el séptimo que señalaba “mayor ensanche del poder municipal aboliendo las prefecturas políticas”³⁶

El 28 de noviembre de 1911 en Villa de Ayala Estado de Morelos se formuló el Plan de Ayala, dirigido por Emiliano Zapata, aunque en ninguna parte de este documento se planteó compromiso alguno en relación con los Municipios o sus Ayuntamientos.

La Ley General sobre Libertades Municipales firmada por el general Emiliano Zapata, firmada el 15 de septiembre de 1916, demandó la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales ya que la libertad municipal no resultaría si no se concediera a los vecinos participación y solución de los asuntos de la localidad.

Por otra parte, el movimiento carrancista introdujo adiciones al Plan de Guadalupe en los proyectos legislativos, los cuales versaron sobre asuntos municipales, a saber: La Ley Orgánica Municipal contemplada en el artículo 109 constitucional, posteriormente el 26 de diciembre de 1914 Carranza expidió el decreto en que se reformaba el artículo 109

³⁵ Ochoa Campos. Op.cit., pág 341

³⁶ Acosta Romero Miguel Angel. “Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades federativas” en los municipios de México. Editorial Unam, México 1978 pág 10.

Constitucional quedando de la siguiente manera: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del Estado”.

El 14 de septiembre de 1916 Carranza decretó que era necesario convocar a un Congreso Constituyente para reforzar el viejo texto de la Constitución de 1857.

La convocatoria fue expedida el 19 de septiembre y posteriormente la Ley Electoral respectiva conforme a la cual se eligieron los diputados que integrarían el Congreso Constituyente que se reuniría en Querétaro a partir del primero de diciembre siguiente.

La apertura de sesiones del Congreso fue el primero de diciembre de 1916 bajo los siguientes términos: “El Municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista minúscula que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndolos así de la voracidad demostrada por algunos gobernadores.”³⁷

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115 casi en los mismos términos de la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 que Carranza había introducido en diciembre de 1914. Es así como correspondió el análisis del artículo 115 a la Segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52ª Sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

Con fundamento en lo señalado, la Segunda Comisión presentó un proyecto del artículo 115 en los siguientes términos:

³⁷ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 757.

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.

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

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

3.1.- REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1917 A 1986.

Son varias las reformas al artículo 115 constitucional desde su promulgación por parte del constituyente de Querétaro en 1917, para explicar la evolución de este precepto, en este capítulo se analizará detalladamente cada una de las reformas que lo han modificado hasta llegar al texto vigente.

Lo anterior es así debido a que es importante conocer las reformas que ha sufrido nuestra Constitución, en este caso las del artículo 115 el cual se ha reformado en varias ocasiones como consecuencia de adiciones u reformas de otros preceptos constitucionales que modifican la forma de regular al municipio en nuestra Carta Magna o por movimientos sociales que trascienden en la vida política y jurídica de nuestro país. Por esta razón en cada una de las reformas que se analizarán en este capítulo se explicarán las causas que provocaron dichas reformas, así como el texto que fue reformado en este precepto legal a lo largo de su historia y de esta manera conocer la evolución del mismo hasta llegar a su texto vigente.

TITULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN.

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

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este 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 sus necesidades.

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 cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos 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 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.

El artículo 115 Constitucional ha sufrido varias reformas importantes, de acuerdo a la situación política y económica, que ha vivido nuestro país en diferentes épocas, a continuación se explicarán todas y cada una de las reformas arriba mencionadas:

- En las reformas de **1928** no se afecta directamente a los Municipios sino a la integración de las Legislaturas de los Estados.

“El presidente Álvaro Obregón en la iniciativa de esta reforma hizo una exposición de motivos cuyos puntos principales fueron reducir el número de representantes populares en la Cámara de Diputados y en los Congresos Locales, considerándose que dicha medida era benéfica porque así había oportunidad de una mejor selección de los representantes; los trabajos de la asamblea serían menos lentos y deficientes y se ahorraría un gasto de dos millones aproximadamente en el presupuesto de egresos de esa época”³⁸

El artículo 115 fue modificado en su fracción III, para quedar de la siguiente manera:

“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 cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra”.

- En la reforma de **1933** se adicionó al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Abril de ese año, consistente en el agregado del párrafo segundo de la fracción I que estipula:

³⁸ Valenzuela Ávila Costa, Aspectos de derecho Constitucional Sobre el Municipio. Editado por el X Ayuntamiento de Mexicali. Pág. 106.

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

Esta adición incorporó el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal. En la fracción III del artículo 115 también se adicionó este principio de la no reelección en cuanto a los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas Locales.

- Hubo reformas al artículo 115 Constitucional en 1943, la cual se realizó el 8 de enero de 1943, y no se refiere específicamente al régimen municipal, ya que el precepto original de la Constitución establecía que los Gobernadores no podrán durar en su cargo más de cuatro años, con esta reforma se amplió el término a 6 años.
- En el año de 1947 se da la cuarta reforma al artículo 115, la cual reviste una especial importancia, debido a que a través de ésta se otorga el reconocimiento del derecho de la mujer al voto dentro de una concepción general de igualdad política y de superación cívica.

En este sentido se realizó la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1947, la cual mencionaba:

“En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.

- En la reforma de **1953** se reconoció la ciudadanía a las mujeres (razón por la cual dejó de tener sentido la reforma de 1947, motivo por el cual esta fue suprimida) y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Octubre de ese año.

- El día 6 de Febrero fue publicada La sexta reforma en el año de **1976**, donde se modifica texto de las fracciones IV y V del multicitado artículo, el cual queda de la siguiente manera:

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 del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades 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.

- En el año de **1977** se reformó por séptima ocasión el artículo 115 Constitucional durante la gestión del Presidente José López Portillo. En la Exposición de Motivos de esta reforma de fecha 4 de Octubre de 1977 el propio presidente mencionó:

“El objetivo fundamental de esta iniciativa, es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales”.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos Estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución. En la adición que se prevé para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que la población municipal sea relativamente numerosa, de tal forma que las formulas electorales de la representación proporcional tengan viabilidad.

Los órganos de gobierno de los Municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad, por tal razón es preciso conferir a los Ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone, es contribuir a ser posible este requerimiento.”³⁹

La adición al último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, fue aprobada por el Congreso de la Unión el primero de Diciembre de 1977. El texto de la adición al mencionado artículo 115 fue el siguiente:

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.” Esta adición a la Constitución, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Diciembre de 1977.

De particular importancia resulta ser el hecho de que el artículo 115 en su concepción original trató de establecer las mejores bases para la estructura y funcionamiento de los Municipios, pero a través de más de sesenta y cinco años de experiencia, se ha constado que estas bases no resultaron ser suficientes.

³⁹ Ochoa Campos, Moisés. Op.Cit. Pág. 404.

Las reformas comentadas aunque han respondido en cierta medida a las necesidades dinámicas y cambiantes de nuestro proceso histórico, ninguna ha podido resolver en su totalidad las deficiencias con las que el artículo 115 ingresa a nuestra Constitución.

- La octava reforma del artículo 115 Constitucional se dio el día 6 de diciembre de 1982 y persigue superar dos omisiones que la Constitución General deja respecto al Municipio, las cuales son: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con las del Municipio.

Los principales aspectos de la reforma son:

- a) Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley local.
- b) Se dispone que si alguno de los miembros del Ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente o procederá de acuerdo a lo que disponga la ley local.
- c) Se ratificarán las facultades reglamentarias otorgadas a los Ayuntamientos para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y demás normas administrativas de observancia general. En esta disposición se fortalece al Municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplió notablemente su competencia reglamentaria. Debe aclararse que se tratan de reglamentos autónomos, pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de las bases generales que señale la ley local.
- d) Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, ya sea con el auxilio de los Estados, o de otros municipios cuando se necesario y

así lo determinen las Leyes. Esta competencia puede ser ampliada por las Legislaturas Locales de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

- e) El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución se refiere a que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.
- f) Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los Municipios, con la finalidad de fortalecerlas.
- g) De la exposición de motivos de la iniciativa presidencial sobresalen las siguientes ideas:

“Por su amplia reiteración en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndose, como así también lo proclamaron los constituyentes de Querétaro, que no podrá haber total libertad política en los municipios mientras estos no cuenten con autosuficiencias económicas.”

- h) Se indica que las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos serán aprobadas y revisadas por las Legislaturas locales. A su vez se dispone que los presupuestos de egresos se aprueben por los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.
- i) Se especifica claramente la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano. Para cumplir con tales facultades podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las Leyes Federales y Estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del

artículo 27 Constitucional tal y como ya señalaba el artículo 115 antes de dicha reforma.

La competencia de los municipios respecto al desarrollo urbano es la siguiente: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, particularmente en la creación de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización en la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

- j) Todos los Ayuntamientos se integrarán conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las Leyes respectivas de las Entidades Federativas.
- k) Los Congresos Locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los Estados, los Municipios y los trabajadores conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.
- l) La fracción X se refiere a los convenios que puede suscribir la Federación y los Estados, para que estos últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución u operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a la primera, es decir, a la Federación. Se pone como requisito para el ejercicio de lo anterior que el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se manifiesta que se tiene la finalidad de descentralizar y desconcentrar recursos y acciones de la Federación hacia toda las regiones del país.

El Secretario de Gobernación puntualizó lo siguiente: “ que con ello se trata de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejercicio este localizada, cada vez más

en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no se puede seguir manejando a través de un proceso centralizado de decisiones”⁴⁰

3.1.1.- REFORMAS DE ÍNDOLE JURÍDICA.

La fracción II del artículo 115 se reformó en su párrafo segundo a fin de establecer que “los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

La adición referida permite precisar que el Ayuntamiento puede producir, en su nivel, el marco jurídico que sirva de sustento a su actividad de derecho público. Puede sorprender que se faculte específicamente a los Ayuntamientos a expedir Reglamentos cuando dicha precisión así expresada no existe para los otros órganos de gobierno, ya que no encontramos para el gobierno federal ni para el respectivo estatal una norma de semejante redacción. Sin embargo, ambos poseen la Facultad Reglamentaria desprendida, en el caso del Ejecutivo Federal del artículo 89. fracción I de la propia Carta Magna, así mismo existe el equivalente para los ejecutivos estatales en sus respectivas Constituciones conforme a su régimen interior.

Era frecuente encontrar en la legislación local diversas formas de sujeción de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, señalando que debería el ejecutivo aprobar dichos reglamentos y señalando que la legislatura del Estado debería aprobar o sancionar dichos ordenamientos. Es preciso mencionar que en otros Estados los Ayuntamientos podían expedir reglamentos sin limitación alguna. En virtud de la reforma a la fracción señalada se impone que los ayuntamientos para expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas deban sujetarse a las bases normativas que deberán establecer

⁴⁰ Bartlett Díaz Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación República. LII Legislatura. 193.

las legislaturas de los Estados.

Al igual que en la fracción anterior, la motivación de la reforma no ha sido cumplida dado que algunas de las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados no mencionan con precisión cuales son dichas bases normativas, además de que somete a los Ayuntamientos a una tutela en su facultad reglamentaria. Estas bases normativas en general son necesarias a fin de mantener en el estricto ámbito Municipal la expedición de reglamentos y no invadir el ámbito competencial de los otros dos órdenes de gobierno.

3.1.2.- REFORMAS DE ÍNDOLE POLÍTICO - SOCIAL.

Artículo 115 Constitucional en su párrafo tercero estipula que:

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

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

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

La Reforma por adición transcrita, se puede inscribir en la intención de garantizar

seguridad jurídica a los Ayuntamientos y terminar con una práctica que la Legislación Estatal (Constituciones Locales y Leyes orgánicas) consagraba de manera amplia mediante esas Legislaciones en veintitrés Entidades Federativas del país, bien el Ejecutivo del Estado, bien la Legislatura Estatal, poseían facultades para “amonestar, suspender, remover o desconocer a los miembros de los Ayuntamientos o a éste en su totalidad, así como para designar autoridades substitutas”, mediante la adición referida ahora para suspender desaparecer o revocar el mandato a los miembros del Ayuntamiento o a éste en pleno se requiere cubrir los supuestos siguientes:

- a. Definición en una ley de la causa grave que dé fundamento a la sanción.
- b. La necesidad de otorgar oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos.
- c. La definición de que sólo el congreso del Estado esta facultado para imponer las sanciones por una mayoría calificada.
- d. La definición que al propio congreso corresponde designar a quienes entrarán a terminar el mandato y los periodos así como las formas de realizarlo.

En atención a nuestro sistema de jerarquía de leyes y por mandato del propio artículo segundo del decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución, las Legislaturas Locales estaban obligadas a incluir tales supuestos en la legislación local y establecer las normas básicas que establecieran la seguridad jurídica de los miembros del Ayuntamiento. Con ello además se garantiza el pleno respeto al sufragio de los ciudadanos y se acaba con las prácticas antidemocráticas de sancionar unilateralmente a los Ayuntamientos.

Cabe destacar que no obstante el alcance de la reforma a la fracción primera del artículo 115, las Constituciones Locales y su Legislación secundaria no han cumplido cabalmente con ello dado que, no se especifican claramente las cosas que puede mostrar la sanción o bien no han establecido los diversos supuestos a que se refiere la reforma:

- a) La suspensión de algunos de sus miembros.
- b) La revocación del mandato de alguno de sus miembros.

- c) La desaparición de éstos.
- d) La suspensión de los Ayuntamientos.

Es importante la definición precisa de las causas graves que pueden motivar estas sanciones, no obedece a criterios precisos sino más bien se sigue conservando vaguedades en perjuicio de la seguridad jurídica que debe prevalecer.

La representación proporcional en los Ayuntamientos es un aspecto político social introducido al sistema de elección de los Ayuntamientos, la reforma de 1977 (proceso conocido como reforma política) introdujo en dicha elección el sistema de representación proporcional para aquellos Municipios cuya población superara los 300,000 habitantes. A pesar de la importancia de la reforma en su aplicación sólo comprendió en esa fecha a poco más de 30 municipios. En múltiples estados del país ningún Municipio tenía esa población, por lo que Estados completos quedaban al margen de dichas reformas.

En virtud de la reforma introducida a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado a la fracción IX del artículo 115, ahora señala:

“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”.

Ahora el proceso democratizador del municipio es más amplio y consecuente, dado que permite en todos los ayuntamientos el libre juego de partidos y una representación más plural de las diversas corrientes que integran el amplio espectro ideológico del país.

3.1.3.- REFORMAS RECIENTES EN EL AÑO 2000.

Una vez abordando con detenimiento todas y cada una de las reformas al artículo 115 Constitucional desde que se promulgó Nuestra Carta Magna en 1917, es importante conocer las últimas reformas que se dieron unos días antes de entrar al año 2000, donde

es notable que el legislador se va dando cuenta de la importancia que tiene la figura municipal dentro de la Federación.

El día 15 de junio de 1999 se publica en la Gaceta Parlamentaria el Decreto de modificación al artículo 115 Constitucional, en donde la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales somete al Pleno de la H. Cámara de Diputados el siguiente proyecto de reforma y adición que a la letra dice:

**“Decreto por el que se Reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos”:**

Artículo Único. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto a la fracción I, se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; Se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e), i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción cuarta; y se reforman las fracciones V y VII todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.....

1.- Cada Municipio será Gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. Las Competencias de esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el Gobierno del Estado.

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

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 procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; Estos Concejos, serán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las Leyes en Materia Municipal que deberán expedir las Legislaturas, de los Estados, Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Los Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la Administración Pública Municipal y del Procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario Municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este Artículo como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio Municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate, esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlo; en este caso, será necesaria la solicitud previa del Ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

- e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los Bandos o Reglamentos correspondientes.

Las Legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos con motivos de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales:

- b) ...

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

- d) ...

- e) ...

f) ...

g) Calles, Parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad Pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva Municipal y tránsito;

i) ...

Sin Perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la Prestación de sus servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las Leyes Federales y Estatales

Los Municipios, Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenio con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

IV) ...

a)...

b)..

c)...

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las Contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones con relación a las mismas. Las Leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona

o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran La Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen.

V.- Los Municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esa materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

VI ...

VII.- La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos en que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII ...

IX ...

X ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS:

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

ARTÍCULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y Leyes conforme a lo dispuesto en este Decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las Leyes Federales a más tardar el treinta de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTÍCULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los Municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los Gobiernos Estatales o de manera coordinada con los Municipios, estos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los Gobiernos de los Estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada conforme al programa de transferencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura Estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o presentándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTÍCULO CUARTO. Los Estados y Municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las Constituciones y Leyes Estatales.

ARTÍCULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las Legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores del mercado de dicha propiedad, y procederán en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTÍCULO SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídas previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores Estatales y Municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los catorce días del mes de junio de 1999⁴¹

3.1.4.- ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

TITULO QUINTO DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DEL DISTRITO FEDERAL (Artículo 115)

ARTICULO 115. LOS ESTADOS ADOPTARAN, PARA SU REGIMEN INTERIOR, LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO, POPULAR, TENIENDO COMO BASE DE SU DIVISION TERRITORIAL Y DE SU

⁴¹ Gaceta Parlamentaria de 15 de junio de 1999.

ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EL MUNICIPIO LIBRE,
CONFORME A LAS BASES SIGUIENTES:

I. CADA MUNICIPIO SERA GOBERNADO POR UN AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA, INTEGRADO POR UN PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL NUMERO DE REGIDORES Y SINDICOS QUE LA LEY DETERMINE. LA COMPETENCIA QUE ESTA CONSTITUCION OTORGA AL GOBIERNO MUNICIPAL SE EJERCERA POR EL AYUNTAMIENTO DE MANERA EXCLUSIVA Y NO HABRA AUTORIDAD INTERMEDIA ALGUNA ENTRE ESTE Y EL GOBIERNO DEL ESTADO.

LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES Y SINDICOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCION DIRECTA, NO PODRAN SER REELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO. LAS PERSONAS QUE POR ELECCION INDIRECTA, O POR NOMBRAMIENTO O DESIGNACION DE ALGUNA AUTORIDAD DESEMPEÑEN LAS FUNCIONES PROPIAS DE ESOS CARGOS, CUALQUERA QUE SEA LA DENOMINACION QUE SE LES DE, NO PODRAN SER ELECTAS PARA EL PERIODO INMEDIATO. TODOS LOS FUNCIONARIOS ANTES MENCIONADOS, CUANDO TENGAN EL CARACTER DE PROPIETARIOS, NO PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO CON EL CARACTER DE SUPLENTE, PERO LOS QUE TENGAN EL CARACTER DE SUPLENTE, SI PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO COMO PROPIETARIOS A MENOS QUE HAYAN ESTADO EN EJERCICIO.

LAS LEGISLATURAS LOCALES, POR ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES, PODRAN SUSPENDER AYUNTAMIENTOS, DECLARAR QUE ESTOS HAN DESAPARECIDO Y SUSPENDER O REVOCAR EL MANDATO A ALGUNO DE SUS MIEMBROS, POR ALGUNA DE LAS CAUSAS GRAVES QUE LA LEY LOCAL PREVenga, SIEMPRE Y CUANDO SUS MIEMBROS HAYAN TENIDO OPORTUNIDAD SUFICIENTE PARA RENDIR LAS PRUEBAS Y HACER LOS ALEGATOS QUE A SU JUICIO CONVENGAN.

SI ALGUNO DE LOS MIEMBROS DEJARE DE DESEMPEÑAR SU CARGO, SERA SUSTITUIDO POR SU SUPLENTE, O SE PROCEDERA SEGUN LO DISPONGA LA LEY.

EN CASO DE DECLARARSE DESAPARECIDO UN AYUNTAMIENTO O POR RENUNCIA O FALTA ABSOLUTA DE LA MAYORIA DE SUS MIEMBROS, SI CONFORME A LA LEY NO PROCEDE QUE ENTREN EN FUNCIONES LOS SUPLENTES NI QUE SE CELEBREN NUEVAS ELECCIONES, LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS DESIGNARAN DE ENTRE LOS VECINOS A LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUE CONCLUIRAN LOS PERIODOS RESPECTIVOS; ESTOS CONCEJOS ESTARAN INTEGRADOS POR EL NUMERO DE MIEMBROS QUE DETERMINE LA LEY, QUIENES DEBERAN CUMPLIR LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD ESTABLECIDOS PARA LOS REGIDORES;

II. LOS MUNICIPIOS ESTARAN INVESTIDOS DE PERSONALIDAD JURIDICA Y MANEJARAN SU PATRIMONIO CONFORME A LA LEY.

LOS AYUNTAMIENTOS TENDRAN FACULTADES PARA APROBAR, DE ACUERDO CON LAS LEYES EN MATERIA MUNICIPAL QUE DEBERAN EXPEDIR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, LOS BANDOS DE POLICIA Y GOBIERNO, LOS REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL DENTRO DE SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES, QUE ORGANICEN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, REGULEN LAS MATERIAS, PROCEDIMIENTOS, FUNCIONES Y SERVICIOS PUBLICOS DE SU COMPETENCIA Y ASEGUREN LA PARTICIPACION CIUDADANA Y VECINAL.

EL OBJETO DE LAS LEYES A QUE SE REFIERE EL PARRAFO ANTERIOR SERA ESTABLECER:

A) LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, INCLUYENDO LOS MEDIOS DE IMPUGNACION Y LOS ORGANOS PARA DIRIMIR LAS CONTROVERSIAS ENTRE DICHA ADMINISTRACION Y LOS PARTICULARES, CON SUJECION A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, PUBLICIDAD, AUDIENCIA Y LEGALIDAD;

B) LOS CASOS EN QUE SE REQUIERA EL ACUERDO DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA DICTAR RESOLUCIONES QUE AFECTEN EL PATRIMONIO INMOBILIARIO MUNICIPAL O

PARA CELEBRAR ACTOS O CONVENIOS QUE COMPROMETAN AL MUNICIPIO POR UN PLAZO MAYOR AL PERIODO DEL AYUNTAMIENTO;

C) LAS NORMAS DE APLICACION GENERAL PARA CELEBRAR LOS CONVENIOS A QUE SE REFIEREN TANTO LAS FRACCIONES III Y IV DE ESTE ARTICULO, COMO EL SEGUNDO PARRAFO DE LA FRACCION VII DEL ARTICULO 116 DE ESTA CONSTITUCION;

D) EL PROCEDIMIENTO Y CONDICIONES PARA QUE EL GOBIERNO ESTATAL ASUMA UNA FUNCION O SERVICIO MUNICIPAL CUANDO, AL NO EXISTIR EL CONVENIO CORRESPONDIENTE, LA LEGISLATURA ESTATAL CONSIDERE QUE EL MUNICIPIO DE QUE SE TRATE ESTE IMPOSIBILITADO PARA EJERCERLOS O PRESTARLOS; EN ESTE CASO, SERA NECESARIA SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO, APROBADA POR CUANDO MENOS LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES; Y

E) LAS DISPOSICIONES APLICABLES EN AQUELLOS MUNICIPIOS QUE NO CUENTEN CON LOS BANDOS O REGLAMENTOS CORRESPONDIENTES.

LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIRAN LAS NORMAS QUE ESTABLEZCAN LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE RESOLVERAN LOS CONFLICTOS QUE SE PRESENTEN ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL GOBIERNO DEL ESTADO, O ENTRE AQUELLOS, CON MOTIVO DE LOS ACTOS DERIVADOS DE LOS INCISOS C) Y D) ANTERIORES;

III. LOS MUNICIPIOS TENDRAN A SU CARGO LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PUBLICOS SIGUIENTES:

A) AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION DE SUS AGUAS RESIDUALES;

B) ALUMBRADO PUBLICO

C) LIMPIA, RECOLECCION, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS;

D) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

E) PANTEONES

F) RASTRO

G) CALLES, PARQUES Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO;

H) SEGURIDAD PUBLICA, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 21 DE ESTA CONSTITUCION, POLICIA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRANSITO; E

I) LOS DEMAS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN SEGUN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIOECONOMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASI COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.

SIN PERJUICIO DE SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL, EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES O LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS A SU CARGO, LOS MUNICIPIOS OBSERVARAN LO DISPUESTO POR LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES.

LOS MUNICIPIOS, PREVIO ACUERDO ENTRE SUS AYUNTAMIENTOS, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE PARA LA MAS EFICAZ PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS O EL MEJOR EJERCICIO DE LAS FUNCIONES QUE LES CORRESPONDAN. EN ESTE CASO Y TRATANDOSE DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS DE DOS O MAS ESTADOS, DEBERAN CONTAR CON LA APROBACION DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS RESPECTIVAS. ASI MISMO CUANDO A JUICIO DEL AYUNTAMIENTO RESPECTIVO SEA NECESARIO, PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE, DE MANERA DIRECTA O A TRAVES DEL ORGANISMO CORRESPONDIENTE, SE HAGA CARGO EN FORMA TEMPORAL DE ALGUNOS DE ELLOS, O BIEN SE PRESTEN O EJERZAN COORDINADAMENTE POR EL ESTADO Y EL PROPIO MUNICIPIO;

LAS COMUNIDADES INDIGENAS, DENTRO DEL AMBITO MUNICIPAL, PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE EN LOS TERMINOS Y PARA LOS EFECTOS QUE PREVenga LA LEY;

IV. LOS MUNICIPIOS ADMINISTRARAN LIBREMENTE SU HACIENDA, LA CUAL SE FORMARA DE LOS RENDIMIENTOS DE LOS BIENES QUE LES PERTENEZCAN, ASI COMO DE LAS CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS QUE LAS LEGISLATURAS ESTABLEZCAN A SU FAVOR, Y EN TODO CASO:

A) PERCIBIRAN LAS CONTRIBUCIONES, INCLUYENDO TASAS ADICIONALES, QUE ESTABLEZCAN LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, DE SU FRACCIONAMIENTO, DIVISION, CONSOLIDACION, TRASLACION Y MEJORA ASI COMO LAS QUE TENGAN POR BASE EL CAMBIO DE VALOR DE LOS INMUEBLES.

LOS MUNICIPIOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE ESAS CONTRIBUCIONES.

B) LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, QUE SERAN CUBIERTAS POR LA FEDERACION A LOS MUNICIPIOS CON ARREGLO A LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS QUE ANUALMENTE SE DETERMINEN POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.

C) LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS A SU CARGO.

LAS LEYES FEDERALES NO LIMITARAN LA FACULTAD DE LOS ESTADOS PARA ESTABLECER LAS CONTRIBUCIONES A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS A) Y C), NI CONCEDERAN EXENCIONES EN RELACION CON LAS MISMAS. LAS LEYES ESTATALES NO ESTABLECERAN EXENCIONES O SUBSIDIOS EN FAVOR DE PERSONA O INSTITUCION ALGUNA RESPECTO DE DICHAS CONTRIBUCIONES. SOLO ESTARAN EXENTOS LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION, DE LOS ESTADOS O LOS MUNICIPIOS, SALVO QUE TALES BIENES SEAN UTILIZADOS POR ENTIDADES PARAESTATALES O POR PARTICULARES, BAJO CUALQUIER TITULO, PARA FINES ADMINISTRATIVOS O PROPOSITOS DISTINTOS A LOS DE SU OBJETO PUBLICO.

LOS AYUNTAMIENTOS, EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA, PROPONDRAN A LAS LEGISLATURAS ESTATALES LAS CUOTAS Y TARIFAS APLICABLES A

IMPUESTOS, DERECHOS, CONTRIBUCIONES DE MEJORAS Y LAS TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIONES QUE SIRVAN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.

LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS APROBARAN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS, REVISARAN Y FISCALIZARAN SUS CUENTAS PUBLICAS. LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS SERAN APROBADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS CON BASE EN SUS INGRESOS DISPONIBLES.

LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA MUNICIPAL SERAN EJERCIDOS EN FORMA DIRECTA POR LOS AYUNTAMIENTOS, O BIEN, POR QUIEN ELLOS AUTORICEN, CONFORME A LA LEY;

V. LOS MUNICIPIOS, EN LOS TERMINOS DE LAS LEYES FEDERALES Y ESTATALES RELATIVAS, ESTARAN FACULTADOS PARA:

A) FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL;

B) PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE SUS RESERVAS TERRITORIALES;

C) PARTICIPAR EN LA FORMULACION DE PLANES DE DESARROLLO REGIONAL, LOS CUALES DEBERAN ESTAR EN CONCORDANCIA CON LOS PLANES GENERALES DE LA MATERIA. CUANDO LA FEDERACION O LOS ESTADOS ELABOREN PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL DEBERAN ASEGURAR LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS;

D) AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACION DEL SUELO, EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA, EN SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES;

E) INTERVENIR EN LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA;

F) OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES;

G) PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVAS ECOLOGICAS Y EN LA ELABORACION Y APLICACION DE PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO EN ESTA MATERIA;

H) INTERVENIR EN LA FORMULACION Y APLICACION DE PROGRAMAS DE TRANSPORTE PUBLICO DE PASAJEROS CUANDO AQUELLOS AFECTEN SU AMBITO TERRITORIAL; E

I) CELEBRAR CONVENIOS PARA LA ADMINISTRACION Y CUSTODIA DE LAS ZONAS FEDERALES.

EN LO CONDUCENTE Y DE CONFORMIDAD A LOS FINES SEÑALADOS EN EL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 27 DE ESTA CONSTITUCION, EXPEDIRAN LOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE FUEREN NECESARIOS;

VI. CUANDO DOS O MAS CENTROS URBANOS SITUADOS EN TERRITORIOS MUNICIPALES DE DOS O MAS ENTIDADES FEDERATIVAS FORMEN O TIENDAN A FORMAR UNA CONTINUIDAD DEMOGRAFICA, LA FEDERACION, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS RESPECTIVOS, EN EL AMBITO DE SUS COMPETENCIAS, PLANEARAN Y REGULARAN DE MANERA CONJUNTA Y COORDINADA EL DESARROLLO DE DICHOS CENTROS CON APEGO A LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA.

VII. LA POLICIA PREVENTIVA MUNICIPAL ESTARA AL MANDO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, EN LOS TERMINOS DEL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE. AQUELLA ACATARA LAS ORDENES QUE EL GOBERNADOR DEL ESTADO LE TRANSMITA EN AQUELLOS CASOS QUE ESTE JUZGUE COMO DE FUERZA MAYOR O ALTERACION GRAVE DEL ORDEN PUBLICO.

EL EJECUTIVO FEDERAL TENDRA EL MANDO DE LA FUERZA PÚBLICA EN LOS LUGARES DONDE RESIDA HABITUAL O TRANSITORIAMENTE;

VIII. LA LEYES DE LOS ESTADOS INTRODUCIRAN EL PRINCIPIO DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA ELECCION DE LOS AYUNTAMIENTOS DE TODOS LOS MUNICIPIOS.

LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE LOS MUNICIPIOS Y SUS TRABAJADORES, SE REGIRAN POR LAS LEYES QUE EXPIDAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS CON BASE EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 123 DE ESTA CONSTITUCION, Y SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

IX. DEROGADA.

X. DEROGADA.

CAPÍTULO IV

AFECTACIÓN A LOS PROGRAMAS SOCIALES DENTRO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA POR TRES AÑOS EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

4.1.- PROBLEMÁTICA SOCIAL Y PERSPECTIVA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

La inestabilidad económica que sufre el país tiene como consecuencia una gran concentración económica y considerable cantidad de Municipios que carecen de recursos económicos y humanos, por otro lado, el desequilibrio poblacional que se caracteriza por grandes concentraciones humanas y una notable dispersión rural, nos trae como resultado que la mayoría de los municipios rurales, con población dispersa y escasos recursos, no pueden hacerse cargo de la prestación de sus servicios públicos de acuerdo a sus necesidades, mismas que se prestan de manera inadecuada y se han visto en la imposibilidad de satisfacer la demanda de los mismos, de realizar obras de benéfico social y promover e impulsar la actividad económica en sus jurisdicciones, por no recibir a tiempo

las participaciones Federales que le corresponden y la incapacidad que tienen para administrar sus propios recursos, obligándose a solicitar apoyo al Gobierno Federal y Estatal, mermando cada vez más su autonomía impidiéndoles de esta manera programar obras o cumplir con las ya programadas impidiendo así el desarrollo del Municipio, sin poder hacer realidad el precepto constitucional de contar con un Municipio que proporcione a la población los mínimos de bienestar social y satisfaga los principios fundamentales de la Revolución Mexicana en lo social, político y económico, que por lo que con un esquema de regionalización tomando en cuenta las características particulares de cada municipio según su magnitud, recursos y capacidad administrativa, aportando el Estado a cada Municipio un porcentaje del ingreso repartible en función directa de su población que permita propiciar un desarrollo armónico y equilibrado entre distintas zonas del territorio Estatal, aplicando gravámenes diferenciales que contribuyan a controlar el crecimiento de las zonas densamente pobladas y se estimule el asentamiento humano en otros, evitando así el abandono o su utilización de sus recursos humanos y naturales y promover e impulsar la actividad económica en sus jurisdicciones con las participaciones federales que jurídicamente les corresponden, manejando sus propios recursos monetarios en función de los intereses y necesidades específicas de sus localidades, enriqueciendo de esta manera la participación del Municipio en el desarrollo Local, Regional y Nacional.

4.2.- FENÓMENO SOCIAL DEL MUNICIPIO.

La existencia del Municipio como una organización estructurada no es reciente, nace en virtud de los lazos de unión entre los hombres, los cuales se fundan en el sentimiento y espíritu de comodidad, por ello, Ochoa Campos en su obra La Reforma Municipal Afirma “El municipio es una forma sociopolítica...”⁴²

De esta forma los supuestos que tratan de explicar la noción del Municipio, son aquellos que se refieren a la existencia espontánea de agrupaciones de familias, que con

⁴² Ochoa Campos, Op. Cit. Pág., 157.

carácter permanente se asientan en determinado lugar y adquieren conciencia de su condición comunitaria.

Lo anterior experto, prejuzga la cuestión del carácter legal o natural del Municipio. Existen varias teorías que han tratado de explicar su origen, entre ellas se encuentran la Teoría jusnaturalista y la Teoría legalista.

Mientras que la doctrina jusnaturalista sostiene que el Municipio es una sociedad natural anterior al Estado, el cual debe reconocerla y crearla en donde haya surgido, la teoría legalista asegura que el Municipio es una mera creación del Estado porque este es el único que tiene poder de mando y además es temporalmente anterior.

Ochoa Campos se inclina por la institución del municipio natural, llega a establecer dentro de su concepto diversos grados, “Desde el primer momento como realidad sociológica y como asociación domiciliada, se da como Municipio natural independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y lo administrativo...”⁴³ Pero en cuanto se logra concretar en el Municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, este adquiere el carácter de Municipio político.⁴³

El autor establece así dos conceptos en cuanto al Municipio:

El Municipio natural al referirse a la comunidad domiciliada, independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local, y el Municipio político, al referirse a la comunidad domiciliada en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

Estas dos concepciones, Ochoa Campos las inscribe dentro de una etapa identificada como régimen pre-municipal. El periodo se inicia con las primeras agrupaciones de familias que por atractivo de una región o por necesidades de defensa, se constituyeron en

⁴³ Idem.

organizaciones sociales. De aquí se desprende la idea del Municipio primitivo que es el paso de la familia al clan.

El doctor Ignacio Burgoa niega estas ideas y afirma lo siguiente:

“...No hay por lo tanto Municipios naturales. El Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un espacio territorial...” para después expresar “El Municipio como concepto abstracto y realidad histórica no puede funcionar sin el derecho, aunque tampoco sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que vive y se desarrolla”.⁴⁴

José Francisco Ruíz Massieu menciona:

“El Municipio no es entonces una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público, y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente”⁴⁵

Manuel del Río González en su compendio de derecho administrativo menciona:

“Aunque la institución del municipio es anterior a la Constitución General de la República, esto no implica que se deba considerar al Municipio como una institución de derecho natural derivada de la solidaridad humana para lograr la seguridad y el bienestar del grupo, como pretenden los ius-naturalistas, puesto que en todas las épocas y en todos los países ha surgido como una creación del derecho y como una forma de gobierno.”⁴⁶

⁴⁴ Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, pág. 873.

⁴⁵ Ruíz Massieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115. Edit Porrúa 1983, pág. 247.

⁴⁶ Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cárdenas Editor y Distribuidor. Pág. 195.

En la actualidad se ha registrado una mayor inclinación hacia el jusnaturalismo en cuanto a genética Municipal se refiere, al definírsele en la iniciativa del ejecutivo para las reformas al artículo 115 del tres de febrero de 1983 como una sociedad natural domiciliada, que se delinea desde la propia organización local indígena. Además que a raíz de la reforma se registra un cambio de verbo en el párrafo primero de la fracción II del artículo 115 Constitucional pues en ella establece: “Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley”, como se observa se cambió la palabra “Serán” por la palabra “Estarán”, alteración que tiene que ver con el cambio de postura ante dicho, respecto de las doctrinas legal y jusnaturalista.

Según lo expuesto por los estudiosos del Derecho Municipal el tratar de tomar como verdad cualquiera de estas dos tendencias doctrinarias puede conducir a varios resultados.

El iusnaturalismo erra en su concepción, pues considera que cualquier agrupación de familias debe ser considerada como Municipio aunque sea del tipo natural y nada más alejado de la verdad, pues una cosa es la familia o grupos de familia como ejemplos típicos de comunidad y otra cosa es aquella comunidad que independientemente de sus lazos sanguíneos se expresan no solo como localidad domiciliada sino como asentamiento de mercado y como inmediata institución de autonomía para atender las necesidades surgidas por ese acto de asociación. Es decir no basta la simple coexistencia de personas para considerárseles dentro de un término que implica la institucionalización política de un régimen social y operativo.

Si consideramos al hombre como un poder activo, poder social primario, en virtud de su capacidad de discernimiento y facultad propia de actuar y decidir, nos encontraríamos con que toda sociedad esta frente a tantos poderes activos como hombres la compongan; de tal suerte que al hablar de comunidad se requiere que los hombres que la integran sufran estos límites en su poder. En la comunidad el hombre no significa, no es un poder social, sino cuando es un poder limitado.

Lo anterior permite considerar que el Municipio, como organización social contiene entre otras, una cuestión muy importante de carácter netamente jurídico a lo que da nacimiento.⁴⁷

De acuerdo a lo expuesto por Jesús Castorena, se observa que pueden llegar a existir conglomerados humanos, pero sin el reconocimiento del orden jurídico no tendrán representación alguna para lograr la satisfacción de sus intereses locales.

Por otro lado la teoría legalista en sus extremos ha llegado a otra clase de resultado, ha visto al Municipio sólo como una unidad administrativa encargada de dotar de servicios públicos a la comunidad y no como una instancia de poder o nivel de gobierno del Estado. Puede oponerse a la teoría en cuestión, que postula que el municipio no existe hasta que lo reconoce el orden jurídico, el hecho de que se constate como la inserción del municipio en México, el de la Villa Rica de la Veracruz respondió más a una maniobra política que a un ordenamiento jurídico y a un verdadero sentimiento comunitario.

Por otra parte se reconocen los elementos naturales del Municipio como lo son el territorio y la población y que en esta población se da el sentimiento comunitario necesario para su propia superación y supervivencia, pero también es necesario que ahí donde existan estos elementos naturales, concorra el derecho otorgando vida normativa, llevando a la creación jurídica de un verdadero municipio.

4.3.- CONDICIONES SOCIALES EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Desde la última reforma hecha al artículo 115 constitucional para fortalecer el régimen Municipal, han surgido inquietudes resultado de la problemática que se está presentando en su ámbito competencial, que presuponen la indispensable solución dentro del texto Constitucional.

⁴⁷ Castorena, J. Jesús. El Problema Municipal Mexicano. Edit. Cultural, pág 89.

Dentro de ese contexto cabe destacar lo siguiente:

- a) Es importante que se concesione a los particulares la prestación de alguno de los servicios públicos, dejando al Municipio la facultad de supervisión de la prestación de los mismos. “Correspondería a las legislaturas de los Estados dentro de un mínimo de los requisitos a cumplir, incluidos en la Constitución, regular las modalidades a que se sujetaría la concesión de los servicios públicos a los particulares. La privatización tendría el propósito fundamental de lograr eficiencia en la prestación de los servicios, además de cumplir con un amplio sentido de oportunidad en la prestación de los mismos, y la garantía de igualdad ante los usuarios.”⁴⁸
- b) Es conveniente permitir que las controversias que se susciten entre los estados y los Municipios sean dirimidas por alguna instancia. “Se ha sugerido por varios autores que sea la Suprema Corte la que la resuelva, o bien el máximo tribunal de justicia de cada Entidad Federativa. Independientemente de los razonamientos que conduzcan a una u otra postura, se hace necesaria la inclusión dentro del texto Constitucional, de alguna instancia que resuelva las posibles controversias y que garantice la calidad de Municipio libre, para que no se deje a la arbitrariedad de los estados su desarrollo y prerrogativas.”⁴⁹
- c) Un aspecto importante que se debe analizar es el relativo a la facultad que tienen las legislaturas de los Estados para de terminar anualmente las bases, los montos y los plazos para el otorgamiento de las participaciones Federales. Dicha determinación se ha convertido en una forma de control político que va en contra del espíritu de la Constitución, y sobre todo, atenta en contra de la autonomía y suficiencia económica referida en el texto Constitucional. Es necesario encontrar una formula que contemple la equidad y de acuerdo a las particulares características de cada Municipio, resuelva la distribución de las participaciones. “Existen opiniones en el

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Acedo, Blanca, Ricardo Ruiz y Ernesto vega, El Municipio en el Marco de la reforma del Estado, Centro de estudios para un proyecto nacional, México, 1992.

sentido de que se constituya un órgano que por su carácter especializado coadyuve con la legislatura estatal a fin de evitar la imposición de carácter político sobre un asunto de vital importancia, como lo es la distribución de la fuente de ingresos más importante de los Municipios.”⁵⁰

- d) Es importante la creación de un procurador de los vecinos de la municipalidad, que se constituya en defensor de las demandas populares y sirva de conducto entre los miembros de la comunidad y las autoridades municipales, para la recepción e investigación de las reclamaciones y para la formulación y el seguimiento de las propuestas que se les hagan.
- e) La reforma política de 1983 suprimió el límite poblacional para que operara en todos los Municipios la representación proporcional. Es conveniente que se considere la posibilidad de que en los Ayuntamientos con cuerpos edilicios numerosos, se dé un marco político con plena participación de la oposición. Para ello se sugiere el fortalecimiento y desarrollo de los partidos locales y nacionales.
- f) El artículo 115 constitucional no define al Municipio, “si se hiciera se diluirían las concepciones diversas que se tienen en torno a su naturaleza jurídica. Sería conveniente precisar el aspecto autonómico del régimen municipal a partir de la descentralización administrativa que opera en el mismo.”⁵¹
- g) La aplicación del postulado constitucional precisa eliminar en las leyes locales la injerencia del ejecutivo local en la vida municipal. Se han detectado injerencia en tres aspectos: Cuando la legislatura local señala la ejecutivo estatal como superior jerárquico de las autoridades municipales. Cuando esas mismas normas impiden la relación y comunicación directa de las autoridades municipales con el gobierno Federal e incluso confieren a los gobernadores facultades para fiscalizar actos de las autoridades municipales. “Para eliminar este tipo de centralización se debe

⁵⁰ Idem.

⁵¹ idem

modificar la constitución, para otorgarles a los municipios la categoría de entidades autónomas.”⁵²

- h) Uno de los problemas más difíciles de erradicar en la práctica municipal, es la diversidad con la que se desarrollan por las Legislaturas Estatales, a través de sus Constituciones, los preceptos contenidos en el artículo 115. “En efecto se destaca en ocasiones la restricción y distorsión del principio de representación proporcional, pues en los hechos los regidores de representación proporcional se transforman en una especie de regidores de partido. Esta distorsión se refuerza en algunos estados, al señalarse que los regidores electos por dicho principio son sólo complementarios de los electos por el principio de mayoría relativa, dándoles un rango inferior para la ciudadanía.

Además en cuanto a los requisitos para ser munícipe existen diferencias importantes. Se percibe que dichos requisitos pretenden garantizar el arraigo y el conocimiento de la problemática del Municipio que se va a gobernar. Sin embargo plantea como requisito ser ciudadano del Estado o establecer una residencia en el Municipio, aspectos que por sí no garantizan el logro de esos objetivos y por el contrario se convierten en limitaciones importantes para que los ciudadanos mexicanos que conocen de la problemática de los mismos, y que tienen un arraigo importante pudieran acceder al gobierno municipal. Sería conveniente que se restringieran los requerimientos a un mínimo, y en todo caso, dejar a los ciudadanos la posibilidad de pronunciarse en relación al arraigo del candidato, el conocimiento que tenga de la población local y la capacidad de plantear soluciones al momento de las elecciones.⁵³

- i) Algo que podría garantizar la legalidad, imparcialidad y transparencia de la calificación de las elecciones municipales, sería la integración de órganos integrados por ciudadanos que sean ajenos a los partidos contendientes y que cumplan con ciertos requisitos.

⁵² idem.

⁵³ Idem.

- j) La última reforma constitucional marcó la pauta para que los congresos locales reformaran su legislación en materia municipal por lo que fue hecho de manera desigual y diversa. “Esto inclina a plantear la conveniencia de la elaboración de una Ley Reglamentaria del artículo 115 Constitucional.”⁵⁴

Existen más problemas de carácter social en lo concerniente al Municipio, debido a que la inestabilidad económica que sufre el país tiene como consecuencia una gran concentración económica y una considerable cantidad de Municipios que carecen de recursos económicos y humanos, por otro lado el desequilibrio poblacional que se caracteriza por grandes concentraciones humanas y una notable dispersión rural, nos trae como resultado que la mayoría de los Municipios rurales con población dispersa y escasos recursos, no pueden hacerse cargo de la prestación de sus servicios públicos de acuerdo a sus necesidades, mismas que se prestan de manera inadecuada y se han visto en la imposibilidad de satisfacer la demanda de los mismos, de realizar obras de beneficio social y promover e impulsar la actividad económica en sus jurisdicciones, por no recibir a tiempo las participaciones Federales que les corresponden y la incapacidad que tienen para administrar sus propios recursos, obligándose a solicitar apoyo al gobierno Federal y Estatal, mermando cada vez más su autonomía, impidiéndoles de esta manera programar obras o cumplir con las ya programadas impidiendo así el desarrollo del Municipio, sin poder hacer realidad el precepto Constitucional de contar con un Municipio que proporcione a la población los mínimos de bienestar social y satisfaga los principios fundamentales de la Revolución Mexicana en lo social, político y económico por lo que con un esquema de regionalización tomando en cuenta las características particulares de cada municipio según su magnitud, recursos y capacidad administrativa, aportando el Estado a cada Municipio un porcentaje del ingreso repartible en función directa de su población que permita propiciar un desarrollo armónico y equilibrado, entre distintas zonas del territorio estatal, aplicando gravámenes diferenciales que contribuyan a controlar el crecimiento de las zonas densamente pobladas y se estimule el asentamiento humano en otros,

⁵⁴ Idem.

evitando así el abandono o su utilización de sus recursos humanos y naturales y promover e impulsar la actividad económica en sus jurisdicciones con las participaciones Federales que jurídicamente le corresponden, manejando sus propios recursos monetarios en función de los intereses y necesidades específicas de sus localidades, enriqueciendo de esta manera la participación del Municipio en el desarrollo Local, Regional y Nacional.

4.4.-IMPACTO EN LOS PROGRAMAS ESENCIALES DE CARÁCTER SOCIAL.

El Desarrollo Urbano, la Vivienda y la Familia, son factores importantes dentro del Municipio, ya que el primero se refiere al buen aprovechamiento del territorio municipal y de los recursos naturales. El segundo va de la mano del Desarrollo Urbano, ya que la Vivienda es un problema actual que viven los Municipios, debido a que la mancha urbana va creciendo poco a poco y es necesario crear nuevos programas estratégicos para que las familias gocen de una vivienda digna sin afectar el territorio municipal, así como la excelente prestación de los servicios públicos. Razón por la cual a continuación se explica detalladamente cada uno de los tópicos arriba mencionados:

4.4.1.- DESARROLLO URBANO.

El artículo 115 de la Constitución Federal hace alusión al desarrollo urbano en materia municipal en su fracción V y VI que a la letra mencionan lo siguiente:

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución Expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales en 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.

El día 26 de mayo de 1976 se creó la primera Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en la cual se establecieron las bases jurídicas que dieron sustento a la intervención del Estado en la planeación y control del proceso de urbanización de los centros de población del país. Su promulgación constituyó un gran avance ya que nunca había existido una ley que homogeneizara la Legislación Federal, Estatal y Municipal relacionada con los asentamientos urbanos, esta ley inició la coordinación entre los tres niveles de gobierno.⁵⁵

Otro aspecto que motivó el surgimiento de esta ley fue que en algunos Estados o municipios no se disponía de legislación urbana alguna. Ambos aspectos fueron determinantes en la falta de coordinación de las acciones e inversiones que en materia urbana realizaban los propios Estados, los Municipios y aun la Federación; así como en una evidente contradicción u oposición entre los planes y programas de desarrollo que llevaban a cabo los tres niveles de gobierno señalado.⁵⁶

Con la aparición de la Ley de Planeación, la LGAH quedó supeditada a aquella en lo que se refiere a su carácter Federal. La Ley de planeación se convirtió en el referente obligado para conceptuar y organizar la práctica de la planeación.

La LGAH con la aparición de la Ley de Planeación, se le dio prioridad a la participación social a través de las distintas instancias de gobierno: Federal, Estatal y Municipal en lo referente a la planificación urbana.

El Sistema de Planeación Democrática se constituye por un conjunto de relaciones que se establecen entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las

⁵⁵ Garza Gustavo; Imagen Global de la Planeación Territorial en México p. 11.

⁵⁶ Ibidem Pág. 12

agrupaciones e individuos de la sociedad, dichas relaciones se conforman según los principios básicos que establece la ley de Planeación: Obligatoriedad, Coordinación, Inducción y Concertación.

El documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman a las políticas sectoriales de los diversos programas nacionales del actual gobierno. Uno de estos programas es precisamente el Programa de Desarrollo Urbano del país. En consonancia con la nueva norma en materia de planeación y con la finalidad de armonizar los distintos ordenamientos que impactan en este ámbito, el Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, misma que abroga a la del mismo nombre del 26 de marzo de 1976, la cual estipula en su artículo 11 lo siguiente:

“La Planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes Nacional, Estatales y Municipales de Desarrollo.

La Planeación a que se refiere el párrafo anterior estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, de acuerdo con la competencia que les determina la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.”

En el artículo 12 la citada ley menciona lo siguiente acerca de la planeación:

“La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- I.- El programa Nacional de Desarrollo Urbano;
- II.- Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano;
- III.- Los programas de ordenación de zonas conurbanas;
- IV.- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

V.- Los programas de desarrollo urbano de centros de población y,

VI.- Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinan esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los aspectos relacionados con la planeación de desarrollo urbano del país son instrumentados por la actual Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la que deberá practicar investigaciones científicas y recavar amplia información sobre el desarrollo urbano a fin de ser eficiente órgano de consulta para la Administración Pública Federal, para los gobierno de los Estados y para los Municipios.

El actual programa de desarrollo urbano plantea, como un objetivo prioritario, la interrelación del programa con varias Secretarías de Estado para el establecimiento de los corredores económicos, agroindustriales y turísticos. Lo mismo acontece en lo referente a la definición de las ciudades medias, en donde la participación de la Secretaría de Gobernación, a través del Consejo Nacional de Población (CONAPO) fue de suma importancia. Este aspecto permite llegar a un mayor consenso en la planeación Estatal y Federal, por que consideran los avances de programación e investigación desarrollados en diferentes Secretarías de Estado.

El Estado Mexicano planteó en la vigente Ley General de Asentamientos Humanos la regulación de los procesos de urbanización. Este documento señala que tiene por objeto establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación; de fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de Centros Urbanos de población; así como definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

Con el fin de que los municipios participen en la regulación de los fenómenos urbanos con fecha 6 de febrero de 1976 se adicionaron al artículo 115 constitucional las

facultades en la planeación de los asentamientos humanos, según señalan las actuales fracciones V y VI del precepto.⁵⁷

La problemática urbana difícilmente podría quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno debido a los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, lo que se evidencia al realizar la distribución de la competencia del Sistema Federal Mexicano, en el que encontramos que la Federación ejerce facultades en dicho desarrollo, pero que de la misma manera los gobiernos de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos realizan acciones que condicionan las posibilidades del crecimiento urbano.

Solo mediante planes elaborados y ejecutados por la Federación, los gobiernos de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos se podrán lograr la ordenación de los Centros Urbanos de Población, así como aprovechar al máximo los recursos de que dispone el país.⁵⁸

Para el doctor Quintana Roldán son tres los aspectos básicos para la Planeación del Desarrollo Urbano, los cuales son atribución es de la Federación:

- La conurbación
- La participación social
- Las reservas territoriales.

Es importante mencionar las atribuciones que la LGAH otorga a los Municipios tendientes a planificar el Desarrollo Urbano. Los artículos de esta Ley que se relacionan con este aspecto son:

⁵⁷ Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit., Pág.458

⁵⁸ Idem

Artículo 9.- Corresponden a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

- I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad, con la legislación local;
- II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población y los demás que de estos deriven;
- III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas de municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven;
- IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población;
- V. Promover la fundación de centros de población.
- VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la Legislación Local.
- VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros Municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que estos deriven;
- VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

- IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros Municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la Legislación Local.
- X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la Legislación Local.
- XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y
- XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas Federales y Locales.

Artículo 35.- A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

- I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;
- II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;
- III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;
- IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
- V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
- VI. Las densidades de población y de construcción;
- VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;
- VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos.
- IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- X. Las reservas para la expansión de los centros de población; y
- XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la Legislación aplicable sean procedentes.

Por lo que respecta al fenómeno de conurbación, este se ha originado por el crecimiento vertiginoso que han experimentado muchas áreas urbanas de la República.

La Ley General de Asentamientos Humanos, al igual que la Fracción VI del artículo 115 de la Ley Suprema, otorga al Municipio una serie de competencias que le dan participación activa en su regulación y control.

Los resultados de la coordinación entre la Federación, Estados y los Municipios en Materia de conurbación no han sido muy satisfactorios se estima que las acciones que a este respecto se han instrumentado llevan la finalidad de atacar una problemática que de otra manera habría alcanzado ahora dimensiones verdaderamente catastróficas. La conurbación y las comunidades vecinales exigen que un gran número de servicios públicos sean previstos a través de una prestación supramunicipal y ello en virtud de que un buen número de servicios públicos no pueden ser prestados o no pueden serlo de una manera eficiente por los Municipios de manera aislada.⁵⁹

En este Sentido, deberán vigorizarse las acciones que tiendan a desconcentrar mayores facultades a los Estados y Municipio a fin de que en esas instancias locales se resuelvan muchos de los problemas que la conurbación trae aparejada. El Municipio es el principal protagonista de mucho de estos complejos fenómenos.⁶⁰

4.4.2.- VIVIENDA.

Este tema va de la mano con el desarrollo urbano, debido a que de este depende el futuro de la vivienda dentro del municipio.

⁵⁹ Faya Biseca, Jacinto. El Municipio como factor del Desarrollo Nacional Equilibrado, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal. México, INAP Nos. 26,27 y 28.

⁶⁰ Quintana Roldan, Carlos. Op. Cit., Pág.468

Las soluciones a la problemática habitacional, tienen que provenir fundamentalmente del interior del municipio mediante el impulso al aprovechamiento de las riquezas humanas y materiales con la que cuenta.

La organización de los habitantes de los Municipios para la construcción de sus casas-habitación y de los servicios sanitarios que se requieren aprovechando los elementos materiales que existen en la región, será una labor muy importante de los Ayuntamientos, que tendrá como resultado un mejoramiento de las localidades y un arraigo de los habitantes a su región.

El Municipio en coordinación con los demás niveles de gobierno deberá planear la construcción de viviendas, de servicios públicos y sanitarios que necesite la población. Una planificación de la vivienda acorde con las especialidades de cada región y las actividades de los pobladores, redundará en un óptimo aprovechamiento de las reservas territoriales con las que cuentan los Municipios, procurando que el asentamiento humano esté en armonía con el tipo de actividad económica de los pobladores.

Se considera que actualmente se deberá impulsar la figura de los almacenes regionales de materias primas para la construcción de viviendas, alcantarillado y plantas para agroindustrias, así como para la distribución de agua potable y electricidad.

Aunado a esto, es necesario iniciar una serie de acciones para frenar la contaminación del agua, del aire, y del suelo, con lo cual se hará posible que las diferentes localidades se conviertan en lugares propicios para una vida sana y satisfactoria de los habitantes del municipio.

Asimismo, cada Ayuntamiento debe buscar que las políticas de desarrollo regional y urbano, se integren a las acciones de gobierno que inciden en los niveles de bienestar y en aspectos productivos del campo y la ciudad, armonizando las estrategias de desarrollo de las Entidades Federativas con las de la Federación.

La política de desarrollo regional y urbano, se orienta al logro de tres grandes objetivos:

- La transformación de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico.
- El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados.
- El fortalecimiento de la capacidad municipal, para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y la regulación.

4.4.3.- FAMILIA.

La protección a la familia es de suma importancia en cualquier país ya que esta es la célula de una civilización, es por ello que su protección se regula a través de diversos ordenamientos jurídicos empezando por nuestra Carta Magna que en los diversos párrafos de su artículo cuarto manifiesta lo siguiente:

“...El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia...

...Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos...

...Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución...

...Toda persona tiene derecho a un Medio Ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar...

...Toda Familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

...Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

...Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

...El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

Otro ordenamiento jurídico importante que regula la protección a la familia es la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social la cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2.- El Estado en forma prioritaria proporcionará servicios Asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia entendida esta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo y también a apoyar en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma por ellos.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral así como la protección física mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

Artículo 13.- El Organismo a que se refiere el artículo 172 de la Ley General de Salud se denomina Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Es un Organismo

Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como objetivo la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 15.- El Organismo para el logro de sus objetivos realizará las siguientes funciones:

I.- Promover y prestar servicios de asistencia social;

II.- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;

III.- Realizar acciones de apoyo educativo para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de asistencia social.”

En la actualidad cada Entidad Federativa de nuestro país cuenta con un Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y en algunos Estados cada Municipio que lo integra, cuenta con un Sistema Municipal Para el Desarrollo Integral de la Familia, siendo este el responsable de beneficiar directamente con sus diversos servicios de asistencia social a las familias que habitan el municipio a su cargo.

El Fortalecimiento del Municipio Libre se considera como una política necesaria en la descentralización de la vida nacional. Este esfuerzo se materializó con la Reforma al artículo 115 Constitucional, propuesta al Congreso de la Unión por el C. Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado. Dando margen al fortalecimiento de la célula básica de nuestra organización política que es el Municipio.

Esta reforma pretende que el Municipio alcance un desarrollo integral mediante el adecuado señalamiento de competencias y facultades. Estas bases jurídicas primordiales otorgan al Municipio una mayor capacidad de Gobierno Administrativo que hace posible el desarrollo de sus actividades políticas, económicas, sociales y culturales.

Con el objeto de brindar la asistencia social a la población a través de programas acordes y congruentes a la realidad, dándose a la familia los servicios asistenciales en forma integral, es necesario responsabilizar también a los Municipios de esas acciones, para que ese servicio se preste por los tres niveles de gobierno. Para que la asistencia social se acepte como el conjunto de acciones dirigidas a convertir en positivas las circunstancias adversas que impiden al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad y minusvalía en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación.

Se considera conveniente que los programas de asistencia social del Municipio se descentralicen, encomendándoseles a una entidad eficiente que se propone crear bajo la denominación de Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, bajo la orientación y normatividad del Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia.

Este organismo es de carácter público municipal, de asistencia social, con una personalidad y un patrimonio propio.

Dentro del Seno de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia existe un patronato con representantes del Ayuntamiento así como representantes de los sectores social y privado del Municipio, cuyo objetivo fundamental es el de obtener recursos para el cumplimiento de los programas de beneficio social que impulsaran un sano desarrollo de la familia en los diversos Municipios del país.

CAPÍTULO V

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL CON RELACIÓN A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

5.1.- ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

La estructura del artículo 115 Constitucional esta integrada por disposiciones relativas a las relaciones Federación-Municipios, disposiciones relativas a las relaciones Estado-Municipios que incluyen disposiciones de contenido político, así como otras de contenido administrativo y de contenido fiscal.

En cuanto al contenido de las disposiciones que establecen las relaciones Federación-Municipios, si bien es cierto que en sentido amplio podría mencionarse que es todo el contenido del artículo 115, por estar contemplado en el un precepto de naturaleza federal, en sentido estricto cabe mencionar únicamente aquellas, que expresan una prescripción a obedecer:

- a) El contenido de la fracción segunda que determina que “los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley”. Asimismo se menciona que los ayuntamientos tendrán la facultad de expedir reglamentos heterónomos (Bandos de Policía y Buen Gobierno, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, esto es con sujeción a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los estados.

- b) La fracción tercera contiene el catalogo de los servicios públicos que de manera obligatoria se verá obligado a prestar el Municipio y en caso del concurso de los Estados cuando así fuere necesario y los determinen las leyes.
- c) La fracción cuarta se refiere a las fuentes de ingresos del municipio como los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los Estados establecen a su favor destacándose: Las contribuciones fijadas por las legislaturas de los estados sobre propiedad inmobiliaria, las participaciones cubiertas por la federación a los Municipios en la forma y tiempos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados, y por último los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos. Cabe señalar que en los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones mencionadas.

“Por otra parte el texto constitucional es preciso al señalar que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. A mayor abundamiento establece que tampoco lo harán las leyes federales. En reiteradas ocasiones la Suprema Corte a sostenido el criterio de cualquier ordenamiento secundario que pretenda hacer nugatoria tal atribución a favor del municipio es inconstitucional.”⁶¹

- d) La fracción sexta establece facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano para el caso de las contribuciones.

⁶¹ Quintana Roldan, Carlos. Op. Cit., Pág.495

- e) La fracción séptima contiene la ya referida situación de que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en donde los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

En cuanto a la relación Estado- Municipio, el artículo 115 establece que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular. Como base de su división territorial y de su organización administrativa existe el Municipio libre bajo las siguientes reglas:

- a) En la fracción primera se señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una legislatura local para suspender los Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevista en la ley local, siempre y cuando a sus miembros se les haya respetado la garantía de audiencia.
- b) La fracción segunda menciona la posibilidad de que la legislatura estatal realice una función de elección cuando desaparecido un Ayuntamiento, ante la renuncia o falta de sus miembros, o bien por la imposibilidad de celebrarse nuevas elecciones, designe entre los vecinos a los Consejos Municipales para concluir el periodo correspondiente.
- c) En la fracción tercera se contempla la situación del concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, para la prestación de los servicios públicos municipales, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

- d) En la fracción cuarta se estipula que las Legislaturas Locales serán el órgano encargado de las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas.
 - e) La obligatoriedad para que las leyes de los estados introduzcan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios, se encuentra prevista en la fracción octava.
 - f) El último párrafo del artículo se refiere a que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por la Legislación Estatal que se expida con base en el artículo 123 de la Constitución Federal, y sus disposiciones reglamentarias. “Algunas Entidades Federativas no han expedido dichas disposiciones normativas. La Suprema Corte ha considerado que ante tal eventualidad corresponde al tribunal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, conocer de las peticiones y demandas que formulen, los empleados Municipales.”⁶²
- Se incluyen como facultades propias del Municipio, las contenidas en:
- a) La fracción primera menciona que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa sin intermediario alguno entre éste y el gobierno del Estado.
 - b) La fracción segunda sólo se refiere a la personalidad jurídica y patrimonio del Municipio.
 - c) La fracción tercera contempla la facultad reglamentaria del Municipio, así como la potestad de asociación con otros municipios para que dentro del marco de la coordinación se realice una eficaz prestación de servicios públicos.

⁶² Idem.

- d) La fracción cuarta se refiere a la administración libre de la hacienda municipal, constituida con los ingresos que las legislaturas establezcan, sobre todo considerando como base la propiedad inmobiliaria. Se incluye la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración fiscal.

La fracción octava hace alusión a la competencia municipal en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ecología.

5.2.- LA REFORMA SOCIAL DEL MUNICIPIO.

En 1933 se estableció el principio de la no reelección relativa para los integrantes de los Ayuntamientos. Se señaló que sus integrantes no podían reelegirse para el periodo inmediato. En virtud de esta reforma se determinó como tipología de los cargos que le incumben al Municipio, los relativos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.

En 1947 el constituyente permanente otorgó a la mujer, el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales, antes de que se les diera plena participación en los procesos nacionales, gracias a las reformas de 1953.

Una nueva adición se presentó en 1976 al determinar que los Estados y municipios en el ámbito de sus correspondientes competencias podían expedir leyes, reglamentos, y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los, fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo concerniente a centros urbanos.

La siguiente modificación se realizó en 1977 como resultado de la reforma política que pretendió impulsar el movimiento democratizador en el país. Se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de trescientos mil o más habitantes.

En 1987, se excluyen del texto del artículo 115 elementos relativos al gobierno de las Entidades Federativas en cuanto a la elección de sus autoridades, a las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores, y los referentes a la celebración de convenios entre Federación y Estados en materia de operación y ejecución de obras, así como la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116.

“La más importante de las reformas que se han dado en materia municipal hasta la fecha, es la que se presentó en 1983 es de destacar que:

- Se elevaron a rango Constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de Ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los Ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley.
- Se otorgó facultades a los ayuntamientos para expedir de acuerdo a las bases de las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- Se facultó a los Municipios de un mismo Estado para que previo acuerdo de sus Ayuntamientos pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
- Se ratificó la libertad municipal, respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.
- Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano.
- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los Municipios sin consignar mínimos poblacionales.”⁶³

⁶³Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio en México. Archivo General de la Nación. Pág 138.

5.3.- CONDICIONES SOCIALES PARA ADICIONAR EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Como se ha mencionado en temas anteriores, en la actualidad al Municipio no se le ha dado la importancia que realmente tiene, ya que haciendo un verdadero análisis el municipio juega un papel importante dentro de nuestra Federación, ya que el territorio de cada Entidad Federativa se compone por Municipios, mismos que cuentan con sus propios elementos como lo son el territorio, el pueblo y el gobierno. Existen varias teorías sobre clasificación o tipología de los Municipios, respecto a estas teorías el Doctor en Derecho Carlos Quintana Roldán, manifiesta lo siguiente:

“...existe un número considerable de tipologías municipales, sin embargo, estimamos que la más adecuada para acercarnos a una clasificación útil de los Municipios, según los servicios de que dispone, es la que se expone en el Manual de Administración Municipal editado en 1981 por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que clasifica a los Municipios en: a) Metropolitanos, b) Urbanos, c) Semiurbanos y d) Rurales.

Dado el interés del tema, desglosamos algunos aspectos correlativos, con la debida salvedad de considerar que esta clasificación data de 1981, lo que relativiza algunos datos estadísticos de población y presupuesto.”

a) Municipios Metropolitanos.

Las características de los Municipios calificados como metropolitanos son las siguientes:

- Cuentan con más de 300,000 habitantes.
- Sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas.

- En cuanto a servicios educativos cuentan con instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta posgrado. Así como con bibliotecas con servicio especializado. Así mismo proporcionan la mayoría de los servicios públicos. Sus ingresos, para efecto de presupuestación anual, se calculan en cifras muy elevadas, y el asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes.

b) Municipios Urbanos.

Las características que distinguen al; Municipio Urbano son:

- Tiene entre 60,000 y 300,000 habitantes.
- Sus principales actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio el turismo, entre otras.
- En cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanzan generalmente hasta los niveles medio básicos (secundarias o sus equivalentes) y, en algunas casos, escuelas profesionales.
- Cuenta en su mayoría con servicios públicos como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, entre otros.
- El agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más comunidades importantes y poblados regulares.

c) Municipios Semiurbanos.

El Municipio Semiurbano tiene las siguientes características:

- Su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes, sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria.
- Los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias.

- Los principales servicios públicos son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenaje.
- Sus asentamientos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la Cabecera Municipal.

d) Municipios Rurales

Las principales características del Municipio Rural, atendiendo a las previamente mencionadas, son las siguientes:

- Población menor de 30,000 habitantes.
- Servicios públicos con que cuenta: agua potable y alumbrado en algunos casos.
- Las principales actividades económicas con que cuenta son escuelas primarias.
- Sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

El objeto de mencionar la tipología es el de darse cuenta que en la actualidad todavía existen municipios cuya población no goza de servicios públicos necesarios y vitales para que se de un verdadero Desarrollo Municipal como lo es la educación, un pueblo sin una buena educación no tiene posibilidad alguna de progresar política y socialmente, generando con esto un estancamiento social, es decir, el pueblo municipal no tendría oportunidad de mejorar su calidad de vida residiendo en su Municipio.

En la adición al artículo 115 constitucional que se propone para mejorar la calidad de vida del pueblo Municipal, es necesario tomar en cuenta, que tipos de Municipios integran nuestro país, ya que no todos los municipios cuentan con el mismo nivel educativo y económico, es necesario verificar las condiciones socioeconómicas de cada municipio y de cada Entidad Federativa de acuerdo también a sus usos y costumbres para que dicha adición prospere. Esto debido a que los Municipios integrantes del país son diferentes, pero clasificables y de acuerdo a esa clasificación podemos determinar que Municipios requieren

de mayor atención por parte de la Federación y de la Entidad Federativa a la que pertenecen.

La adición que se propone al artículo 115 Constitucional, precisamente beneficiaría a todo tipo de municipio, ya que independientemente de que si son municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos o rurales, dicha adición consiste en aumentar la gestión administrativa municipal de tres a cuatro años y que se estipule en nuestra Carta Magna, cada Ayuntamiento tendría el periodo suficiente para cumplir sus programas de desarrollo municipal, donde la mayoría de estos van dirigidos a la educación y a los servicios públicos, beneficiando así directamente al pueblo municipal.

5.4.- PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Una vez abordado el tema de conceptos generales, al igual que el de los elementos esenciales, así como conocer la transformación del Municipio Mexicano a través de la historia y de esta manera entender cada una de las reformas que ha sufrido el Artículo 115 Constitucional hasta llegar al año 2005. Es necesario establecer una propuesta para regular adecuadamente la administración municipal, misma que en la actualidad para el legislador a pasado a un tercer término en importancia social, político- administrativa.

Esta propuesta consiste en concientizar al legislador para que se de cuenta de la importancia que tiene el municipio en nuestros días, que se de cuenta que dentro del Artículo 115 Constitucional, existen lagunas que impiden un Desarrollo Integral del Municipio.

Actualmente nuestro país vive una constante transformación jurídica-política y esta alcanzando un régimen democrático real, es decir, existe ya una verdadera pluralidad de Partidos Políticos dispersos en nuestros tres poderes, que como todos sabemos son el Ejecutivo, El legislativo y el Judicial, y al existir esta pluralidad obviamente se beneficia a nuestro pueblo, pero es necesario que no solo exista una transformación política sino también una transformación social y administrativa.

En relación al Artículo 115 en nuestra Carta Magna no se contempla un periodo de gestión social-administrativa que debe llevar a cabo un Ayuntamiento, es decir, el artículo antes mencionado no estipula cual será el tiempo que debe durar en su encargo el Gobierno Municipal.

Las Legislaturas Locales son quienes determinan cual será el periodo de Gestión Administrativa que tendrán los diversos Ayuntamientos de todos y cada uno de los municipios que integren la Entidad Federativa, esta determinación se regula en cada Ley Orgánica Municipal.

En lo personal disiento de lo anterior en lo referente a que sea facultad de las legislaturas locales el fijar un periodo de gestión a los Ayuntamientos, debido a que actualmente algunas Leyes Orgánicas Municipales siquiera hacen alusión al periodo multicitado, es decir existen Entidades Federativas en nuestro país cuyas Leyes Orgánicas Municipales no estipulan un periodo específico, situación que no se puede seguir aceptando, ya que pueden crearse conflictos políticos en la transición de un gobierno municipal a otro.

Existen Municipios en nuestro país donde lamentablemente familias pudientes se apropian del gobierno municipal, es decir, donde el presidente municipal es familiar del anterior y una vez concluido su periodo de gestión, el presidente entrante casualmente también es su familiar y así sucesivamente se transmiten el poder. Este ejemplo es clásico en Municipios rurales e indígenas, para este tipo de situaciones reales se necesitan soluciones reales. Recordemos aquella frase célebre del distinguido Francisco I. Madero "Sufragio Efectivo, No Reección", misma que es respetada y regulada por nuestra Carta Magna y por las diversas Constituciones de las diversas Entidades Federativas integrantes de nuestro país, en cuanto al poder ejecutivo corresponde, es decir tanto el Ejecutivo Federal como el Ejecutivo Local, no pueden reelegirse una vez terminado su periodo de gestión social administrativa. Dicha frase celebre no es respetada a nuestro tercer nivel de gobierno, ya que si bien no se permite en este nivel la reelección inmediata, pero si es

permitida una reelección mediata, es decir un Ayuntamiento saliente puede regresar al poder una vez pasando la siguiente administración municipal, dando como resultado un círculo vicioso.

Si bien a nivel Federal y Local no se permite ningún tipo de reelección, lo ideal sería que a nivel Municipal tampoco se permitiera la misma.

Otro gran problema que actualmente se vive en el Municipio es que al iniciar un periodo de gestión administrativa por parte de un Ayuntamiento, este tiene que acoplarse de inmediato a los diversos programas de Desarrollo Municipal que llevaba a cabo el Ayuntamiento saliente, los cuales obviamente pasan a segundo término afectando directamente al pueblo del Municipio, menciono que pasan a segundo término porque lo primero que hace un Ayuntamiento es cambiar poco a poco a todo el personal administrativo y nombrar nuevos servidores públicos, para esto puede pasar hasta un año, mismo donde solo se sobrellevan los diversos Programas de Desarrollo Municipal mencionados anteriormente de la administración anterior y los cuales se dan por terminados iniciando los nuevos e iniciando con los propios.

Por lo regular el segundo año de gestión social-administrativa es aquel donde el Ayuntamiento, ya bien acomodado junto con toda su planilla de servidores públicos pone en marcha sus propios programas de Desarrollo Municipal, es decir, por lo regular el segundo año de gestión es donde realmente un Ayuntamiento comienza a trabajar con sus proyectos en beneficio del pueblo municipal, no cumpliendo con las metas que se trazaron desde el inicio de la administración.

Este es un punto muy importante ya que tuvo que pasar todo un año aproximadamente para que comenzaran a funcionar los programas y metas de beneficio social dirigidas al pueblo municipal.

Una vez terminado el segundo año de gestión e iniciando el tercero, el Ayuntamiento tiene que prepararse para vivir un periodo electoral, es decir, es en el tercer

año de gestión cuando el Ayuntamiento tiene que preparar su salida y la entrega recepción de la administración municipal al Ayuntamiento que resulte vencedor en la elección municipal.

Por lo anteriormente expreso queda claro que es insuficiente un periodo de Gestión Administrativa de una vigencia de tan solo tres años, ya que la realidad es que solo es un año donde el ayuntamiento hace un verdadero esfuerzo y trabajo y al llegar la entrega recepción de la administración se repite la historia con el Ayuntamiento entrante y así sucesivamente.

La presente propuesta consiste en llevar a cabo una adición al artículo 115 de nuestra Carta Magna, específicamente al párrafo primero de la fracción primera, donde este estipule la duración de la Gestión Administrativa del Ayuntamiento y que el periodo de dicha gestión sea suficiente para que el Ayuntamiento cumpla con todas sus metas y ponga en marcha sus proyectos de Desarrollo Municipal hasta llegar al término de los mismos.

Es deprimente que La Constitución Federal no prevea un tiempo de Gestión, dejando esta atribución a los Congresos Locales y esto no es lo realmente deprimente sino que existen algunas Entidades Federativas que en sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales no contemplan un periodo de gestión administrativa.

Esta propuesta como anteriormente se menciona consiste en adicionar la Constitución de tal forma que ya se regule en el Artículo 115 un periodo determinado de gestión, así como ese periodo en realidad beneficie al municipio, es decir, que la gestión del Ayuntamiento en nuestro país sea de cuatro años en lugar de tres.

En cuatro años de gestión el Ayuntamiento tendría el suficiente tiempo para iniciar y dar término a sus proyectos, ya que en el primer año se acomodaría administrativamente, el segundo y el tercero trabajaría en sus diversos proyectos de Desarrollo Municipal, siendo el cuarto año el de entrega recepción para el inicio de una nueva gestión.

Otro beneficio al llevar a cabo esta reforma es que se podría estipular también que se prohíba la reelección del ejecutivo municipal tanto de manera mediata como inmediata, regulando esta situación al igual que los otros niveles de gobierno.

Como ya se ha explicado es urgente que el legislador se de cuenta de la importancia que tiene el Municipio en nuestros tiempos, así como que recuerde que la ley debe irse adecuando a la realidad de una sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Estudiosos del derecho han tratado de definir al Municipio, llegando cada uno de ellos a diversas conclusiones, retomando algunos puntos de diversas definiciones, se llega a la conclusión de que El Municipio es una institución jurídica y política, cuyo fin es organizar y buscar el desarrollo de un pueblo establecido en un territorio determinado, a través de una Gestión Administrativa, llevada a cabo por un gobierno representado por un Ayuntamiento, cuyos miembros son elegidos democráticamente por la comunidad vecinal municipal.

SEGUNDA.- Los elementos del municipio son tres: El Territorio, el Pueblo y el Gobierno.

El Territorio municipal es el espacio geográfico perfectamente delimitado y reconocido por la ley, mismo donde se asientan tanto el pueblo como el gobierno municipal y es el lugar donde este último tiene facultades para llevar a cabo su gestión administrativa. El territorio municipal según de la Entidad Federativa de la cual forme parte y a través de su respectiva Ley Orgánica Municipal, puede dividirse en Cabecera Municipal (lugar donde se asienta el ayuntamiento), delegaciones, subdelegaciones, barrios, secciones y manzanas.

El Pueblo municipal en lato sensu es un conjunto de personas que se encuentran dentro del territorio municipal, existen diversas clasificaciones del pueblo municipal, mismas que se regulan por las diversas Leyes Orgánicas Municipales de cada una de las Entidades Federativas de nuestro país.

La clasificación en estricto sensu del Pueblo municipal es la siguiente:

- Se considera Habitante a cualquier persona que se encuentre en un momento determinado en el territorio municipal, independientemente si su estancia es eventual o permanente.

- El transeúnte es aquella persona que en forma ocasional y eventual se encuentre en el territorio municipal.
- El vecino es aquella persona que radica habitualmente en el territorio municipal, es decir que su domicilio se constituya dentro del Municipio. El vecino al adquirir la ciudadanía ya se encuentra en aptitud para ejercer sus derechos políticos en torno al municipio.

El Gobierno Municipal esta a cargo de un cuerpo de servidores públicos llamado Ayuntamiento, el cual es electo democráticamente a través del voto de los vecinos del Municipio. El Ayuntamiento se conforma por tres figuras, que son el presidente municipal, los regidores y el síndico.

El Presidente municipal es la primera autoridad del Municipio, ya que básicamente su función es presidir y dirigir las actividades del Ayuntamiento, así como la de ejecutar todos sus acuerdos y decisiones, contando con voto de calidad en caso de empate.

Los Regidores representan el número mayor de integrantes del Ayuntamiento, su principal función es formar el cuerpo deliberante, contando con voz y voto en las decisiones del Ayuntamiento. A cada uno de los regidores se le encomienda una comisión, y tiene que informar al Ayuntamiento sobre los resultados de la misma.

El Síndico forma parte del Ayuntamiento y lo representa jurídicamente contando también con voz y voto dentro de las sesiones de cabildo. En algunas Leyes Orgánicas Municipales se contempla que la figura del síndico municipal recaiga en una o más personas, dependiendo del número de habitantes del Municipio.

TERCERA.- La Gestión administrativa de un Ayuntamiento comprende básicamente la función de prestar de manera adecuada y eficiente los diversos servicios públicos, así como también garantizar un sano Desarrollo Económico, Político y Social para atender los intereses de la comunidad municipal junto con el fortalecimiento de las relaciones con las autoridades Federales y Estatales.

Para que exista un verdadero progreso y crecimiento en cualquier tipo de Municipio, se requiere que el ayuntamiento lleve a cabo una gestión administrativa integral, es decir que cumpla con todos y cada uno de los proyectos y programas de Desarrollo Municipal, llevando a cabo una administración eficiente y buscando permanentemente el beneficio de la sociedad municipal.

CUARTA.- Nuestra Carta Magna en su artículo 115 ha tenido varias adiciones, todas de gran relevancia en beneficio del Municipio, para el tema que se plantea en el presente trabajo las que destacan las siguientes:

- La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos. En el primero de los casos, la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar, tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo en el período inmediato siguiente, pero si para los subsecuentes.
- La sexta reforma (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) consistió en adicionar al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución, sobre la regulación de asentamientos urbanos.

- La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo multicitado a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes.

- La octava reforma (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) es de gran importancia para el Municipio, debido a que tuvo una trascendencia en materia política, financiera y administrativa, realmente faltó muy poco para que cambiara completamente el artículo 115 Constitucional. En esta Reforma se hace alusión a la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para su suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato de los mismos. En el tema que nos atañe en esta reforma se le atribuye al Municipio los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo, en esta área hacendaria se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir la participaciones Federales y Locales que en su caso se les asignen. Otro punto importante en esta reforma y a raíz de la misma el Municipio ya puede intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales. Otro punto importante que se dio con la dicha reforma es el definir a los servicios públicos municipales.

- La Novena Reforma (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987), tuvo como objeto cambiar el artículo 116 Constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados y de esta manera dejar el artículo multicitado solo para cuestiones meramente municipales.

- La Décima reforma al artículo 115, (Diario Oficial del 14 de agosto de 2001) se refiere a la denominada Ley Indígena, al respecto se hace una adición donde ya se prevé que las comunidades indígenas, dentro del territorio municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

QUINTA.- El artículo 115 Constitucional no contempla lo relativo al periodo de Gestión Administrativa de los Ayuntamientos, dejando esta facultad a los Congresos Locales, quienes a través de sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales determinan el periodo de la Gestión antes mencionada. Existen en la actualidad algunas Entidades Federativas que no contemplan en ninguna ley el tiempo de Gestión administrativa que tienen sus respectivos Ayuntamientos, razón por la cual lo ideal sería que el artículo 115 constitucional, regulara un periodo determinado de Gestión Administrativa y que este sea el suficiente para que el Ayuntamiento inicie y concluya con todos los Programas de Desarrollo Municipal, beneficiando de manera íntegra al pueblo municipal.

SEXTA.- La sociedad en general reclama varios servicios y sobretodo el cabal cumplimiento de los diversos Programas de Desarrollo Social que se encuentran a cargo de sus respectivos Ayuntamientos. Con la adición que se propone llevar a cabo al artículo 115 Constitucional se resolvería este tipo de problemas, ya que dicha adición consiste en que el artículo antes mencionado estipule un periodo determinado de Gestión Administrativa del Ayuntamiento y que dicho tiempo sea de cuatro años en lugar de tres, como lo manifiesta la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas, ya que con un periodo de cuatro años de Gestión el Ayuntamiento tendrá el tiempo suficiente para cumplir con todos y cada uno de los programas de Desarrollo Municipal beneficiando así directamente al pueblo municipal.

SÉPTIMA.- El Desarrollo Urbano Municipal es una cuestión muy importante, ya que nuestra Carta Magna faculta a los Municipios para que a través de su administración formulen, aprueben, administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, obviamente en este caso lo hacen en conjunto con las autoridades Locales y Federales, de acuerdo al proyecto de que se trate. En la actualidad la mayoría de los Municipios en nuestro país no cuentan con proyectos eficientes de Desarrollo Urbano, esto debido a la falta de una buena planeación en esta materia, teniendo como resultado el deficiente aprovechamiento del territorio municipal, así como la pobre prestación del servicio público, ya que en ocasiones al crecer la población desmedidamente, es lógico que los servicios públicos y los recursos naturales resulten insuficientes para satisfacer las necesidades de dicha población. Por esta razón es importante que el periodo de Gestión Administrativa Municipal sea el suficiente para que el Ayuntamiento pueda llevar a cabo programas eficientes de principio a fin en materia de desarrollo urbano, tomando en cuenta las características de su territorio y la densidad de su población.

OCTAVA.- El municipio en coordinación con los demás niveles de gobierno debe planear la construcción de viviendas, así como la eficiente prestación del servicio público y sanitario que realmente necesite el pueblo municipal. Para esto el Ayuntamiento debe de llevar a cabo a través de su Gestión Administrativa una planificación de la vivienda acorde con las características geográficas del territorio y las actividades de los pobladores, previendo en su periodo el óptimo aprovechamiento de las reservas territoriales con las que cuenta, procurando así que el asentamiento humano esté en armonía con el tipo de actividad económica de los pobladores, así como con el tipo de recursos naturales con el que cuenta cada Municipio.

NOVENA.- La familia juega un papel muy importante dentro de cualquier Estado, ya que es la célula de la sociedad, dentro del núcleo familiar el individuo obtiene gran parte de su educación, así como la adquisición de valores morales y el respeto a sus semejantes. Actualmente en nuestro país se llevan a cabo programas en apoyo de la familia, donde a través de proyectos llevados a cabo coordinadamente por los tres niveles de gobierno se beneficia económica y culturalmente a los integrantes de del núcleo familiar.

Es necesario fortalecer el apoyo a la familia a través de nuevos programas a nivel municipal, mismos que deben ser creados y desarrollados por cada Ayuntamiento dentro de su Gestión Administrativa, y se hace mención del tercer nivel de gobierno porque cada Municipio cuenta con características propias, es decir, cada municipio es diferente y requiere de programas específicos, ya que dentro de las familias integrantes del pueblo existen usos y costumbres en común, mismos que se deben tomar en cuenta para conocer los factores que crean conflictos familiares y una vez conociéndolos buscar soluciones reales y benéficas a favor del sano desarrollo de la familia.

DÉCIMA.- El objeto de adicionar el artículo 115 Constitucional, es el de fortalecer al Municipio en materia social, política y administrativa, ya que con un periodo de cuatro años de Gestión, el Ayuntamiento tendría el tiempo suficiente para iniciar y sobretodo concluir con todos los programas de Desarrollo Municipal que considere necesarios para el progreso de su Municipio. El periodo de Gestión Administrativa municipal que se lleva a cabo en nuestro país, es de tres años, mismos que son insuficientes para que el gobierno concluya íntegramente con todos sus programas, ya que por lo regular el primer año de gestión es de acomodamiento y cambios de servidores públicos municipales, el segundo es el año es donde realmente se llevan acabo los programas de Desarrollo Municipal y el tercero es el año de elecciones municipales y de entrega recepción de la administración al Ayuntamiento entrante y así sucesivamente.

Es por lo anterior que es necesaria una adición al artículo 115 de nuestra Carta Magna, para que se regule un período suficiente como es el de cuatro años y de esta manera los Ayuntamientos tengan el tiempo suficiente para concluir con todos y cada uno de sus proyectos en beneficio del Municipio.

DÉCIMO PRIMERA.- Dada la importancia y la necesidad jurídico- social que requiere el Municipio en la actualidad, es necesario que el legislador considere seriamente llevar a cabo una adición al artículo 115 de la Constitución General, dicha adición consiste en que en el párrafo primero de la fracción primera del artículo antes mencionado estipule la duración de Gestión Administrativa del Ayuntamiento y que dicho periodo sea de cuatro años, periodo suficiente para que el Ayuntamiento cumpla con todos sus programas de Desarrollo Municipal y de esta manera los Municipios tengan la posibilidad real de crecer económica, social y administrativamente.

BIBLIOGRAFÍA.

Abendroth, Wolfgang. El Estado Social, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1986.

Acedo, Blanca, Ricardo Ruiz y Ernesto Vega, El Municipio en el Marco de Reforma del Estado, Centro de Estudios Municipales de México, 1992.

Acosta Romero, Miguel Ángel. Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas en los Municipios de México. Editorial UNAM, México 1978.

Añorbe Baños, Manuel, Servicios Públicos Municipales. Editorial Porrúa, México 1998

Bartlett Díaz Manuel. Comparecencia del Secretario de Gobernación República. LII Legislatura. México 1983.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1994.

Carpizo, Jorge. Algunas Reflexiones Constitucionales. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2004.

Cortés Lozano, Benjamín. El Municipio Información y Gestión, Editorial Funda, México 2001.

Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1996.

Faya Biseca, Jacinto. El Municipio como factor del Desarrollo Nacional Equilibrado, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal. México, INAP Nos. 26,27 y 28, México 1996.

Ferber Muñoz, Manuel. La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1993.

Fix Zamudio, Héctor. Derecho Constitucional Comparado, Editorial Porrúa, México 1998.

Gamas Torruco, José. Federalismo y Municipalismo. Seminario de Reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1993.

Geraldo Venegas, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1999.

Hale Charles A. La transformación del Liberalismo en México a fines del siglo XIX. Editorial Vuelta, México 1991.

Kelsen, Hans. Teoría Pura del derecho y del Estado. Editorial Universitaria, Buenos Aires Argentina 1987.

Martín Mateo, Ramón. El Régimen Municipal Español, en la obra Colectiva Derecho municipal Iberoamericano. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1995.

Moreno Collado, Jorge. Los Indicadores y Factores Sociales, Políticos y Económicos del Desarrollo y Subdesarrollo Municipal. Los Municipios de México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. México 1964

Mosquera, Chaux. El Municipio en Colombia. Ediciones del Congreso. Anales Bogotá 1993.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1985.

- El Municipio y su Evolución Institucional, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS. México 1998.

Osornio Corres, Francisco Javier. Aspectos Sociales de la administración Financiera en México. UNAM México 1998.

Peralta Burelo Francisco. Tabasco y sus Constituciones, LIII Legislatura H. Cámara de Diputados Tabasco, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México 1995.

Quintana Roldán, Carlos. Derecho Municipal. Sexta edición, editorial Porrúa S.A. México 2002.

- Comentarios al artículo 115 Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1985.

Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México 1985.

Rodríguez R, Libardo. Nueva Estructura del Poder Público en Colombia. Editorial Temis, 1992.

Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Cuarta edición, editorial Porrúa S.A. México 1998.

Ruiz Massieu, José Francisco. El Nuevo Artículo 115. Edit Porrúa. México 1992.

Serra Rojas, Andrés. El Liberalismo Social, México, Porrúa 1993.

Soriano, Ramón. Sociología del Derecho. Barcelona Arien 1997.

Valenzuela Ávila Costa. Aspectos de derecho Constitucional Sobre el Municipio. Editado por el X Ayuntamiento de Mexicali. México 2001.

Vega Hernández, Rodolfo. Municipio Aspectos Jurídicos, Políticos y Administrativos. Editorial Funda, México 2002.

Vinelli, Víctor. El Régimen Municipal en la Constitución de Argentina. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos aires 1960.

- LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Salud.

Ley de Planeación.

Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

- OTRAS FUENTES:

Diccionario Jurídico. IJJ-UNAM. Voz Municipio en el Tomo Correspondiente a las letras de la I a la Q.

Gaceta Parlamentaria del 15 de junio de 1999.