



COORDINACION DE SERVICIOS
DOCUMENTALES - BIBLIOTECA



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA *Iztapalapa*

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

REFORMAS AL ARTICULO CONSTITUCIONAL 115 A PARTIR DE 1917

TESINA QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIA
POLITICA PRESENTAN LOS AUTORES

Reyna Fabiola Ruiz Aguilar 96333158

Helmar Salgado Bustamante 96332235

227404

Licenciatura en Ciencia Política

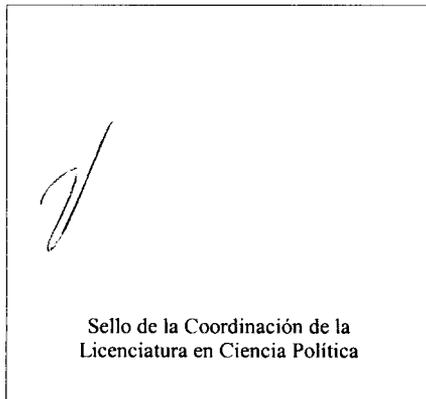
ASESOR

VELBRIANO RAMIREZ MEDINA

LECTOR

ENRIQUE GARCIA MARQUEZ

Número de clasificación de la Tesina



Sello de la Coordinación de la
Licenciatura en Ciencia Política

LUGAR: **Ciudad de México, D.F.**

FECHA: **Octubre de 2001**

TRIMESTRE DE INICIO: **2000-P**

TRIMESTRE DE TERMINACIÓN:

AGRADECIMIENTOS

A *DIOS*: Por haberme dado la fuerza necesaria para terminar mi licenciatura.

A *MIS PADRES*: Por su cariño, comprensión, palabras de aliento y apoyo que me han brindado siempre.

A *MIS HERMANOS*: Por haberme apoyado y comprendido durante todo este tiempo.

A *MI NOVIA*: Por todo el amor y el cariño que me brindo y sus palabras de aliento que me motivaron a seguir adelante.

A *MIS AMIGOS*: Por la gran convivencia y amistad que tuve con ellos durante el transcurso de la carrera.

A *MI COMPAÑERA DE TESINA*: Por la gran amistad que nos une, y por el esfuerzo que hicimos para la terminación de este trabajo.

A *MI ASESOR*: Por su profesionalismo y su consejos adecuados ya que sin ellos la terminación del trabajo no hubiera sido posible.

A *MI LECTOR*: Por el tiempo y esfuerzo que dedico para la revisión de este trabajo.

HELMAR

ÍNDICE

Capítulo 1

ORIGENES DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. La fundación de los primeros municipios	Pág. 6
1.2. Orígenes y naturaleza	6
1.3. El municipio novohispano	9
1.4. El siglo XIX	10
1.5. La revolución	13
1.6. El municipio contemporáneo mexicano	14
1.7. El municipio de hoy y mañana	16

Capítulo 2

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

2. Texto original del artículo 115 constitucional de 1917	19
2.1. Artículo 115 constitucional texto vigente en 1999	20
2.1.1 Análisis del artículo 115	24
2.2. Condiciones que propiciaron las reformas al artículo 115 constitucional a partir de 1917	26
2.2.1. Reformas al Art. 115 en 1928	26
2.2.2. Reformas al Art. 115 en 1933	27
2.2.3. Reformas al Art. 115 en 1943	28
2.2.4. Reformas al Art. 115 en 1947	28
2.2.5. Reformas al Art. 115 en 1953	29
2.2.6. Reformas al Art. 115 en 1976	30
2.2.7. Reformas al Art. 115 en 1977	31

2.2.8. Reformas al Art. 115 en 1983	32
2.2.9. Reformas al Art. 115 en 1987	34
2.2.10 Reformas al Art. 115 en 1999	36
2.3. Reformas o la descentralización descentralizadora	37
2.4. Análisis y comentarios de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional	38

Capítulo 3

ORDENAMIENTOS LEGALES, FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES QUE RIGEN AL MUNICIPIO EN MÉXICO

3.1. Ordenamientos legales, federales, estatales y municipales sobre la materia	52
3.1.1. Ordenamientos legales federales	52
3.1.2. Reglamentos federales más importantes en la materia	54
3.1.3. Otros ordenamientos de interés en esta materia	55
3.2. Ordenamientos legales estatales	55
3.2.1. Leyes reglamentarias u ordenamientos estatales	56
3.3. Cuadro normativo del municipio	59
3.3.1. Marco jurídico del municipio	60
3.3.2. La reglamentación homogénea para consolidar una reforma municipal	61
Anexo: Conceptos importantes del tema	64
Conclusiones	67
Bibliografía	69

INTRODUCCIÓN

En esta investigación tratamos de mostrar como se desarrolla el municipio en México. El tema lo empezamos a analizar desde los inicios de la colonia, recalcando que la corona española retomó la forma de organización de los “Tlatocan” Aztecas para llevar acabo su organización política. Durante las conquistas el municipio en México cambia su estructura para adaptarse a los requerimientos de la colonia.

Durante el período de México independiente la Constitución de 1824 le da al municipio Mexicano un carácter federal, aunque podría decirse que esta facultad era una cualidad sólo plasmada en el papel y no en la práctica, había muy pocos municipios en México que funcionaban como tal.

El período revolucionario en México constituyó fuente de grandes ideas políticas para el municipio, Carranza como uno de los principales intelectuales que propusieron e introdujeron propuestas claras al municipio. En la constitución de 1917 la propuesta revolucionaria era darle al municipio una Autonomía mayor tal como lo exigía el nuevo estado federal.

En los primeros años, después de haber terminado la revolución, el municipio mexicano gozó de cierta autonomía que le fue quitada conforme avanzaban los sexenios.

El municipio mexicano sufrió el centralismo federal desde los años cuarenta hasta los años 80'. Durante todo este período es cuando la federación tuvo al

municipio mexicano más subyugado del todo el período de México Independiente.

Fue el presidente de la república Miguel de la Madrid Hurtado, viendo la falta de autonomía municipal en México y lanzo la propuesta para reformar el artículo 115 constitucional de 1983, le da al municipio mexicano, más atribuciones y definiendo con claridad cuáles facultades y servicios debería prestar el municipio.

CAPÍTULO I

ORÍGEN DEL MUNICIPIO MEXICANO

1. LOS PRIMEROS MUNICIPIOS EN AMÉRICA

1.1. La fundación de los primeros municipios americanos.

Colón descubrió el Nuevo Mundo el 12 de octubre de 1492 y, en ese primer viaje, hizo a su vez la primera fundación, que fue el Fuerte de Navidad, mandado edificar y guarnecer por el propio Colón. Este fue, en América, el primer sitio poblado por europeos, pero no tuvo carácter de ciudad sino que constituyó una fortaleza militar. Pero en el segundo viaje a las Indias, en las Instrucciones entregadas a Colón, se apunta la erección de municipios.

Colón trazó las calles, repartió solares y tierras y parece que al principio nombró Cabildo, sino que se reservó a sí mismo el gobierno. Sin embargo, en La Isabela se constituyó el primer municipio americano, pues tarde o temprano se organizó el gobierno local, ya que en las Instrucciones de 1493, se menciona a los regidores, fijando la forma de elección y nombramiento de esos oficiales municipales.¹

En 1505, fray Nicolás de Ovando tomó el gobierno de la colonia. Durante su gestión de 1502 a 1509, fundó diez villas, entre ellas Compostela de Azúa, San Juan de Managua, Salvaleón de Higuey, el Cotul y Santa Cruz del Seibo.

Ovando trasladó en 1502, la ciudad de Nueva Isabela, destruida por un ciclón, a su sitio actual en donde se le cambió el nombre por el de Santo domingo de Guzmán.

¹ Francisco Domínguez y Compañy, *La Isabela, primera ciudad fundada por Colón en América.*

Siguieron, a estas fundaciones, otras también insulares. Tras la conquista de Cuba, Velázquez, en 1512, fundó la villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa, primera capital de la isla. En 1513, fundó la villa de Bayamo; en 1514, las de Sancti Spíritus, Trinidad, Santiago –más tarde capital de Cuba, - Puerto Príncipe -Camagüey- y en 1515, fundó San Cristóbal de la Habana en la costa sur, trasladándolo a su posición actual en 1519. Pérez de Angulo, que gobernaba la isla, fue quien trasladó la capital de Santiago a la Habana.

En cuanto al primer municipio de la América continental, fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Cortés el 22 de abril de 1519. Para esto, se levantaron algunas enramada simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores.

Ese día comenzó a funcionar el primer Ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también el primero en la América continental. Al efecto, se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez de real, un escribano y una justicia mayor.

1.2. Orígenes y Naturaleza

El municipio subsistema o unidad “natural” administrativa y política del Estado.

En lo administrativo, es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja; en lo político es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder.

El municipio se puede definir, como un sistema político-administrativo subnacional con base geográfica, cuyo entorno está formado por otros sistemas

más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Estos sistemas mayores son: a) el regional o estatal, b) el nacional y, c) el internacional.²

El municipio actual tiene detrás de sí una historia milenaria que parte de la antigua Roma. La esencia de la vida municipal romana era un cierto grado de autonomía en materia de gobierno local y de nombramiento de magistrados. Esta organización permitía mantener la unidad dentro de la diversidad; respetaba las costumbres y los usos locales, pero sólo en la medida en que no se oponían a las leyes generales del estado romano, cuyo poderío era la base de la unidad del conjunto.³

El sistema municipal original ha sobrevivido un par de milenios justamente por ser, como ya se apuntó, una entidad política natural, es decir, el ámbito espacial, social, económico, cultural y político, donde tiene lugar la convivencia más frecuente de los individuos. El resultado de esta naturalidad organizativa ha sido la funcionalidad del municipio para unir a la región y sus razones locales con él todo y su razón de estado.

Los recursos del municipio original provinieron, por una parte, de las donaciones de los ciudadanos más acomodados de la localidad - lo que inevitablemente se tradujo en el predominio de las elites en los asuntos públicos municipales, especialmente en el nombramiento de los magistrados, - y por otra, de impuestos a la propiedad raíz y al comercio. Sus obligaciones fundamentales no fueron entonces muy distintas de las actuales: proveer los servicios públicos básicos. El gran imperio romano desapareció hace milenio y medio bajo el acoso de las tribus bárbaras, y a su vez, el mundo feudal que le siguió tuvo que dar paso

² Una serie de definiciones de municipio se encuentra en Mario Colín, *El municipio libre*, 2ª ed. (México, Gobierno del Estado de México, 1978), pp. 17-25.

³ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Editorial Porrúa, 1987, pp. 39-46.

a los actuales estados-nacionales, pero el municipio ha persistido a través del tiempo y su funcionalidad no ha sido puesta en duda.⁴

1.3. El Municipio Novohispano

En el caso concreto de México, la organización municipal surgió con la llegada misma de Hernán Cortés y sus tropas conquistadoras. El 22 de abril de 1519, en la llamada Villa Rica de la Veracruz, Cortés nombró al primer municipio y ayuntamiento mexicano.

Después de la consumación de la conquista, el municipio se mantuvo como la unidad básica de gobierno en Nueva España. El municipio tuvo sus propiedades y sus funciones legislativas, ejecutivas, administrativas y judiciales; el límite de las leyes y reglamentos municipales fueron, desde luego, las leyes expedidas directamente por el rey.⁵

En cada una de las poblaciones que sirvieron de asiento a la cabecera municipal, se radicaron no sólo las autoridades civiles de la circunscripción, sino también las eclesiásticas y la élite económica local, pues desde el principio el grueso de la actividad comercial tendió a concentrarse donde estaba el poder político y viceversa.

El municipio como ayuntamiento y cabildo surgió en la Nueva España justo cuando el poder de la monarquía española había triunfado definitivamente sobre la resistencia de los nobles y de los comuneros, y la corona había ya expropiado una buena parte de los poderes y libertades locales tradicionales de ambos grupos. El Estado nacional español que estaba surgiendo y asentándose

⁴ Meyer. Lorenzo, "El municipio mexicano al final del siglo XX; historia obstáculos y posibilidades", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México, 1995, pp. 232-233.

sobre los restos del orden feudal, tenía una indudable vocación centralizadora y el poder que ganó el rey lo perdió el ayuntamiento.⁶

Esta situación de subordinación y debilidad política municipal en la península inevitablemente se reflejó en todo el imperio colonial español: la burocracia real pronto se impuso sobre los impulsos autonómicos de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y, naturalmente, sobre las poblaciones indígenas sojuzgadas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.

1.4. El Siglo XIX

Con la ocupación militar de España por las fuerzas napoleónicas al principiar el siglo XIX, y la prisión de Fernando VII en Francia, de los ayuntamientos en América, donde dominaban las élites criollas, salió la chispa que prendió el gran incendio de las terribles guerras americanas de independencia.

La Constitución liberal española de 1812 –la de Cádiz- no abandonó del todo la tendencia centralizadora, y entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, impuso un poder intermedio que impidió que echara raíces una libertad municipal fundamental: la económica.

Tras la proclamación de la independencia en 1821, en el Plan de Iguala, se reconoció a la institución municipal en los mismos términos en que lo había hecho la constitución de 1812. La nueva nación mexicana mantuvo el principio que abolía las viejas diferencias institucionales entre repúblicas de indios y de españoles, pues su meta era homogeneizar políticamente al gran conjunto social, y

⁵ Porras Muñoz, Guillermo, “El cabildo en la república de españoles” en Brigitte Boehm de Lameiras, *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México, 1987, pp. 25-38.

⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, Editorial Porrúa, México, 1987, pp. 47-52

hacer de todos los mexicanos ciudadanos de una sola y única república, con iguales derechos y obligaciones. Los resultados reales de esta ficción jurídica que, de golpe, hizo iguales a los que habían sido iguales por tres siglos, fueron particularmente desventajosos para la parte más numerosa y débil de la sociedad: Los indios, pues en la práctica quedaron en una situación más vulnerable, ya que la distinción original entre indígenas y no indígenas, conllevaba para los primeros la protección de la corona.⁷

Es verdad que la Constitución de 1824 no reconoció específicamente a los ayuntamientos, pero dejó a cada uno de los estados de la federación la responsabilidad de legislar sobre la materia. Finalmente, el municipio se mantuvo, pues en materia de su régimen interno, los diferentes estados de la nueva república copiaron la Constitución de Cádiz. Ahora bien, no fue unánime el entusiasmo por el municipio en el México independiente, pues cuando pudieron en 1837, los centralistas suprimieron los ayuntamientos y pusieron la administración de los pueblos en manos de jueces de paz, prefectos y subprefectos.

En 1836, la Constitución centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero la ley de 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos. A la vez, aparecieron los apoderados de los pueblos que llegarían a ser proscritos en 1845, año en que se restablecieron los ayuntamientos.

La Constitución liberal de 1857 –raíz de una guerra de reforma mantuvo el régimen municipal, pero sólo por implicación de los artículos 36 y 42, y no por referencia directa alguna.

⁷ Escalante, Fernando, Ciudadanos imaginarios, El Colegio de México, México, 1992.

Es verdad que en el congreso constituyente se discutió la posibilidad de conceder explícitamente la autonomía al municipio, pero finalmente se decidió no llegar tan lejos en los impulsos liberales y descentralizadores y se volvió a dejar el asunto en manos de las legislaturas estatales.⁸

La uniformidad institucional de la vida local tras la independencia pretendió poner en igualdad de circunstancias jurídicas a todos los pueblos, independientemente de sus peculiaridades históricas, étnicas y culturales, y con ello se creó un nuevo problema. En efecto, la igualdad jurídica pero no económica y cultural de los habitantes del México independiente, eliminó de hecho una buena parte de la autonomía tradicional de las antiguas repúblicas de indios, privatizó muchas de sus propiedades comunales, alentó aún más la concentración de la propiedad raíz y, finalmente, aumentó la polarización social. Uno de los resultados de esta política fue una serie de rebeliones locales y de desobediencia a la nueva legalidad.⁹

En realidad, la vida pública de México en la primera mitad del siglo XIX quedó rápidamente envuelta en una atmósfera de anarquía y de impotencia de la autoridad central. Los pueblos y regiones que pudieron, vivieron fuera del entorno constitucional, en una libertad de facto, lo que en buena medida aminoró el impacto del esfuerzo de las élites nacionales por privatizar los bienes en común de los pueblos –base de la vida municipal– y por subordinar la vida local a las instancias estatales y centrales. La debilidad crónica de los gobiernos nacionales en el medio siglo que siguió a la independencia permitió que, en la práctica, muchos pueblos de indios mantuvieran sus antiguas formas de autoridad y

⁸ Zarco, Francisco, *Historia del congreso constituyente de 1856-1857*, México, Talleres de la Ciencia Jurídica, T. II, 1899, pp. 171-174

⁹ Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlán y Tlaltelolco, sus pueblos y barrios*, 1812-1919, México, El Colegio de México, 1983, pp. 23-83; Alicia Hernández, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 62-74.

propiedad y que, incluso, las ampliaran. Por otro lado, de las entrañas de una república, joven, débil y anárquica, surgieron numerosos caciques regionales, civiles y militares, que por más de medio siglo fueron los verdaderos amos y señores del México político; fue la ley de esos caciques la que constituyó el verdadero entorno en el que se desarrolló entonces la vida política de los municipios y de México en su conjunto.¹⁰

Durante el siglo XIX, la autoridad municipal, en la medida en que la hubo, fue quedando en manos de las elites locales básicamente criollas o mestizas.

En el porfiriato maduro, es decir, al finalizar el siglo XIX, el municipio había perdido ya su independencia política y también sus fuentes principales de ingreso: los bienes comunales y las alcabalas al comercio interior. El jefe político alcanzó entonces la cúspide de su poder, instrumento del poder central para destruir las libertades de facto que habían logrado preservar —o incrementar— los pueblos, y para subordinar toda la organización municipal a los intereses de los respectivos gobernadores y, sobre todo, a los del presidente Díaz. En estas condiciones no puede extrañar que al estallar la Revolución de 1910, el jefe político fue una de las figuras más odiadas y combatidas por los insurgentes.

1.5. La Revolución

La pérdida de poder político, judicial y de una buena parte de las propiedades comunales de los pueblos y municipios a lo largo del siglo XIX —particularmente al final—, llevó a que la demanda de “municipio libre” fuera una de las más claras y sentidas propuestas de la plataforma política de la Revolución mexicana. El movimiento terminó por no destruir las tendencias políticas centralizadoras del

¹⁰ Pastor F., Rodolfo, “Desamortización, regionalización del poder y guerra de castas, 1822 a 1862; un ensayo de interpretación”, en Jorge Padua y Alain Vanneph (comps.), *Poder local poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, 1986, pp. 89-105

antiguo orden sino en perfeccionarlas y llevarlas hasta sus últimas consecuencias.¹¹

1.6. El Municipio Contemporáneo Mexicano

La constitución española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el nefasto sistema de los Jefes Políticos, que duró todo el siglo XIX y que presidía el gobierno del Municipio, sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos Jefes Políticos llevarían también el nombre de Prefectos Políticos.¹²

Consumada la independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos pero la Constitución de 1824 no especificó cosa alguna en materia municipal.

Al constituirse el Distrito Federal, el antiguo intendente de la época colonial fue sustituido por el gobernador del Distrito, que era el inmediato superior del ayuntamiento.

En 1848, se expidió el Plan de Arbitrio, que fue la primera legislación sobre los fondos municipales.

En el propio año de 1848, se suprimieron los alcaldes y el Ayuntamiento de México, se compuso de 16 ediles y 2 síndicos.

En 1851 se restauró el Ayuntamiento de la ciudad de México y, en ese año, el valor de todos sus inmuebles apenas llegaba a los 918 mil pesos.

Al volver Santa Anna al poder central, los consejos municipales solamente se conservaron en las capitales de los Estados.

¹¹ Tocqueville, Alexis de, *L'ancien Régime et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1952.

¹² Moisés Ochoa Campos. *La reforma municipal*.

La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos. El de la ciudad de México, en 1856 se componía de un presidente, 15 ediles y 2 síndicos.

Con la Reforma y el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabilizó, pero la dictadura del general Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el engranaje de su tiranía. Los servicios de aguas, mercados y obras públicas en general, sólo se realizaría en la ciudad de primer orden.

En 1889, el ingreso total de los municipios mexicanos era de 11 y medio millones de pesos. En 1890 subió a 14 y medio millones.

Pero la centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos que de años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

La Ley de Organización Municipal de 1903, decía:

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

Art. 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado.

Esos prefectos eran representantes del centralismo y tenían el carácter de agentes del gobierno y presidentes natos de los ayuntamientos.

La Ley General de Ingreso de la Municipalidades de la República mexicana, de 1897, establecía cinco clases de ingresos: Rentas propias, impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios y accidentales.

El ayuntamiento de la ciudad de México en 1898, se componía de 20 regidores, 2 síndicos y 20 comisiones.

En el propio año de 1898, los ingresos del Ayuntamiento Metropolitano fueron de 3,364,770 peso y los egresos sumaron 3.348,898pesos.

1.7. El Municipio De Hoy Y De Mañana

Los municipios para su buen funcionamiento deben tener ciertas características encaminada a darle mayor autonomía política y administrativa combinada al mismo tiempo con libertad hacendaria. Los puntos que a continuación se citan hacen referencia a grandes rasgos la vida interna de un municipio y su relación con el gobierno federal.

Se anotan también algunas sugerencias muy convincentes que deberán ser aplicadas a los municipios para un buen funcionamiento. Éstas tienden a darle al municipio un mejor funcionamiento administrativo al sugerir planes y programas así como un mayor apoyo popular al permitirle a la población su participación por medio del referéndum, protesta, iniciativa o revocación y al fomentar la vigilancia de los vecinos en la correcta ejecución de obras y servicios públicos municipales.

Se debe garantizar al municipio facultades vitales como el derecho a tener códigos y reglamentos para armonizar su vida interior, no contraviniendo a la Constitución de la República.

- a. La esencia del Municipio es la comunidad de intereses locales, a los que se encuentran ligados y dependientes, todos los miembros de la colectividad, tanto en lo social, como en lo económico y político.
- b. Los intereses económicos y políticos en pugna dentro de una comunidad social, siempre tratan de obtener la supremacía local, pues la vida de relación los obliga valerse de la municipalidad para crear condiciones favorables a sus intereses.
- c. La institución municipal, al igual que todas las instituciones sociales y jurídicas, va sufriendo, con las transformaciones económicas y políticas.

- d. Cambios que les han modificado, unas veces alejándola y otras reintegrándola al pueblo, pero sin menguar su esencia democrática que se mantiene incólume.
- e. Todos los movimientos de transformación social que han podido realizar su función histórica, han sabido transformar, antes que todo, los sistemas municipales, para emplearlos como fuerza de renovación.
- f. Los municipios, como poder social, siempre han luchado a través de los siglos, por conquistar su autonomía municipal como base de las libertades humanas.
- g. Cuanto más democrático es un régimen de gobierno, mayor autonomía otorga a los municipios y viceversa.
- h. La economía de una nación refleja la fortaleza o la debilidad de las economías de sus municipios, así como la unidad nacional es la manifestación de la comunidad de aspiraciones de las municipalidades que la integran.
- i. El Estado, en su legislación, debe garantizar la existencia del Municipio Libre, tanto en lo político como en lo económico.
- j. Debe reconocerse a cada Municipio, el derecho de dictar sus propios reglamentos y ordenanzas locales.
- k. Debe garantizarse, a la población municipal, el ejercicio de los derechos de referéndum, protesta, iniciativa y revocación.
- l. El gobierno municipal, en cuanto a sus funcionarios de elección popular, debe renovarse por mitad de sus miembros, para dar continuidad a la realización de la obra y de los programas locales.
- m. En cuanto a los funcionarios de nombramiento y empleados municipales, debe propiciarse que sean de carrera y garantizarles su estabilidad con el objeto de asegurar la eficacia en el ejercicio de sus funciones.
- n. Las empresas y servicios públicos municipales, deben contar cada uno con una comisión de vecinos que promuevan y vigile su funcionamiento.

- o. Cada Municipio debe contar con planes y programas de desarrollo urbano, de ampliación de servicios públicos y de desarrollo de la economía municipal.
- p. Deben establecerse organismo de planeación regional para el desarrollo municipal y que propicien la sindicación o unión de municipios para la ejecución común de obras o la prestación de servicios.
- q. El régimen municipal no puede ser uniforme, sino diversificado y esa variedad va desde el tipo clásico del Municipio político representativa, hasta la Comuna popular de contenido social.
- r. Debe establecerse una tipología municipal, que parta de la clasificación en Municipios Macro-urbanos, urbanos, semi-urbano, sub-urbano y rurales, con diversidad específica desde los puntos de vista político, económico, social y cultural y estimado que cada uno de estos casos de relaciones sociales se da en un cuadro ecológico que conforma la ciudad, la villa o la aldea.¹³

Por todo esto, estimamos al Municipio, como la comunidad política vecinal, circunscrita a una demarcación territorial, que representa un poder social y que se organiza para los fines de la convivencia local, como cimiento sociológico, económico, cultural, político y administrativo del Estado.

El municipio, históricamente, es anterior al Estado y es la célula de integración de las nacionalidades.

¹³ www.cedemun.gob.mx

CAPITULO II

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

2. Artículo 115 Constitucional

TEXTO ORIGINAL DE 1917

Los cambios efectuados al artículo 115 constitucional desde, su promulgación en 1917, hasta su última reforma en 1999, corresponde en gran medida a exigencias del país, con características como: crecimiento poblacional principalmente en las ciudades, desarrollo industrial en municipios urbanos, bajos recursos presupuestarios en el gobierno federal, representación proporcional en los congresos estatal y federal inadecuada, etc. Todo esto lo podemos observar en las condiciones que propiciaron las reformas al art. 115 constitucional que mencionamos a continuación.

En el análisis y comentarios de las reformas y adiciones al art. 115 constitucional se mencionan los cambios efectuados a este artículo con el fin de volverlo mas preciso en su interpretación y cuales fueron los cambios con relación a su anterior contenido.

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

"I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso

serán suficientes para atender 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 encargo más de 4 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 local no podrá ser menor de 15 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".¹⁴

2.1. Artículo 115 Constitucional

TEXTO VIGENTE EN 1999

"Artículo 115.

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

"I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular

¹⁴ www.cedemun.gob.mx

directa y no había ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

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

"Las legislaturas de los estados, por acuerdo de las 2 terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local prevenga siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

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

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

"a) agua potable y alcantarillado

b) alumbrado público

c) limpieza

d) mercados y centrales de abasto

e) panteones

f) rastro

g) calles, parques y jardines

h) seguridad pública y tránsito; y

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y funciones.

"Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

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

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

"Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

"Las leyes locales no establecerán excepciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

"V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos necesarios y disposiciones administrativas que fueren

necesarias.

"VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de 2 o más entidades federativas forman o tienden a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearon y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

"VII.- El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

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

"Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".¹⁵

2.1.1. Análisis del Artículo 115

En octubre de 1911, el estado de Chihuahua abolió las odiadas jefaturas políticas y estableció el municipio libre. En 1914 Venustiano Carranza y los suyos estaban en plena lucha contra las otras fuerzas revolucionarias que les disputaban el control del movimiento iniciado por Francisco I. Madero en 1910, y los carrancistas vieron en la libertad municipal una importante bandera política.

Carranza promulgó la Ley de Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política de la República, la elección de las autoridades sería popular y directa, y desaparecerían todas las instancias

¹⁵ www.cedemun.gob.mx

intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno estatal, es decir, las jefaturas políticas, el nuevo líder convocó a un congreso constituyente y su “Ley de Municipio libre” de 1914 sirvió de base al artículo 115 de la Constitución que se elaboró y se promulgó en Querétaro en 1917.

Tras la caída de Carranza en 1920 pusieron en marcha un lento, pero irreversible proceso de centralización política. Plutarco Elías Calles propuso la creación de un gran partido político el PNR. Del cual su fuerza centralizadora y autoritaria se impuso a todo lo largo y ancho del sistema político en general y, por tanto, en la estructura municipal mexicana, quedó claro que para obtener un puesto en los ayuntamientos era necesario hacerlo bajo las banderas del partido de estado y sólo bajo ellas.

Con Lázaro Cárdenas (1934-1936), el PNR, se transformó en PRM, las candidaturas –y las elecciones- municipales fueron básicamente el coto de los gobernadores.

Es verdad que para entonces hacía mucho que las jefaturas políticas ya no existían, pero también lo era que su lugar lo había tomado el partido de estado, y para mediados del siglo el municipio era tan poco libre como lo había sido bajo el antiguo régimen.

La historia política de los municipios posrevolucionarios es, en parte, una historia de sustitución de autoridades supuestamente electas –sin competencia, claro está -, por otras designadas directamente en las capitales de los estados por el gobernador. Las libertades del “municipio libre” han sido únicamente aquellas que los gobernadores han permitido. El otro gran límite a la libertad municipal, ha sido los recursos: insuficientes para satisfacer las demandas de servicios y obra pública locales. Las transferencias de recursos del gobierno estatal y federal al municipio, se convirtieron en otro muy efectivo instrumento de control político.¹⁶

¹⁶ www.cedemun.gob.mx

2.2. Condiciones Que Propiciaron Las Reformas Al Artículo 115 Constitucional A Partir De 1917

En el siguiente punto analizaremos las condiciones por las que atravesaba la época para reformar el artículo 115 constitucional.

2.2.1. Reforma al Art. 115 Constitucional En 1928

Las características económicas que propiciaron la reforma al art. 115 constitucional lo fueron, la escasez de recursos económicos con que contaba el erario federal; Por este motivo se reformó la Constitución en su art. 115, el primer cambio estatuyó el número de habitantes necesario para la elección de cada diputado al congreso general, el segundo en el párrafo cuarto de su base 3^a. Fijaba el número de representantes que como mínimo debían integrar las legislaturas de los estados de la federación.

En cuanto a las condiciones políticas, encontramos que era necesario reducir al mínimo de integrantes en las legislaturas locales fijado en el art. 115 constitucional y no debería establecerse un solo mínimo a representar los que integrarían las legislaturas locales, sino que debía ser de acuerdo a la capacidad económica, sus condiciones generales y principalmente, las necesidades de la colectividad.

Primera Reforma.- El Diario Oficial del 20 de agosto de 1928. Consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las entidades.

"Se precisa el número de representantes en las legislaturas en relación con la cantidad de habitantes"¹⁷

¹⁷ Reformas a los artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1996, exposición documental México y sus constituciones, Secretaría de Gobernación Archivo General de la Nación, México, 1997

2.2.2. Reforma Al Art. 115 Constitucional En 1933

En esta reforma y adición el artículo 115 constitucional, se cambiaron los incisos “a” y “b”. Con ésta reforma se cumplía una ideología revolucionaria que impedía que los funcionarios públicos que hubieran estado en ejercicio pudieran ser reelectos.

En lo que toca a los municipios, tanto los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrían ser reelectos para el período inmediato. En esta reforma se establecía que todos los funcionarios de elección popular en los ayuntamientos cuando tuvieron el carácter de propietarios, no podrían ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tuvieran el carácter de suplentes, sí podrían ser elegidos para el período inmediato como propietarios, a menos que hubieran estado en ejercicio.

Esta reforma constitucional también establecía los términos de la elección y duración en el cargo de los gobernadores locales y de las legislaturas de las entidades federativas.

Segunda Reforma.- El Diario Oficial de 29 de abril de 1933, estableció la no-reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

"Sé prohíbe a los funcionarios municipales, su reelección al período inmediato siguiente y sólo los suplentes podrán reelegirse con el carácter de propietarios.

Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular ordinario o extraordinaria no podrán por ningún motivo ocupar de nuevo el cargo y no podrán ser electo para el período siguiente el Gobernador sustituto o designado para

concluir el período y el Gobernador interino, provisional o el ciudadano que supla la falta del constitucional en los dos últimos años del período".¹⁸

2.2.3. Reforma Al Art. 115 Constitucional En 1943

En cuanto a las condiciones políticas era necesario ampliar el período de ejercicio para los titulares del ejecutivo local de 4 a 6 años con el fin de alejar prudentemente entre sí las épocas de agitación político electoral, para impedir que una proximidad excesiva entre ellas causara un necesario derroche de energías, que inevitablemente trastornaría las actividades económicas que se reflejarían en todos los ordenes de la entidad federativa que se llevarían a cabo.

Tercera Reforma.- El Diario Oficial del 8 de enero de 1943, señaló que el período de gobernadores no debería rebasar los 6 años.

"Se establece la duración de gobernadores en su cargo"¹⁹

2.2.4. Reforma Al Art. 115 Constitucional En 1947

Una de las principales condiciones fue hacer participar activamente y con eficacia jurídica a la mujer en la vida pública municipal.

Además de dar al municipio un régimen hacendario que era indispensable para asegurar la verdadera autonomía del municipio.

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Op. cit.

En esta reforma se le otorgaron a las mujeres todos los derechos políticos pero solo a nivel municipal. Entre estos derechos estaba el poder votar y ser candidatas a cargos públicos municipales.

Cuarta Reforma.- El Diario Oficial del 12 de febrero de 1947, instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.

"Los municipios serán administrados por sus respectivos ayuntamientos"²⁰

2.2.5. Reforma Al Art. 115 Constitucional En 1953

Para otorgarles a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en todos los comicios de elección popular en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, fue necesario derogar el segundo párrafo de la fracción I del Art. 115 Constitucional, en el que se les otorgaba a las mujeres el derecho de votar y ser votadas únicamente para contender en los cargos municipales.

Quinta Reforma.- Diario Oficial del 17 de octubre de 1953: Derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el Artículo 34 constitucional el Sufragio Universal ciudadano.

"Establece la no-reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos para un período inmediato, como propietarios o suplentes, cuando sean propietarios"²¹

²⁰ Op. cit.

²¹ Op cit.

2.2.6. Reforma Al Art. 115 Constitucional De 1976

El crecimiento poblacional de las grandes ciudades del país hacia necesario otorgarle a los ayuntamientos que gobernaban estos centros urbanos mayores atribuciones; es por esto que se adicionan las fracciones IV y V para que los estados y los municipios en el ámbito de sus competencias crearán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueron necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del art. 27 constitucional, en lo que se refería a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal en la materia.

También fue necesario regular los centros urbanos cuando se encontraban en territorios municipales de dos o más entidades federativas y estas tendieran a formar una continuidad geográfica. La federación y las entidades federativas planeaban y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Sexta Reforma.- El Diario Oficial del 6 de febrero de 1976, adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentado según correspondiera.

"Los estados y municipios podrán expedir la normatividad relativa al manejo y organización y creación de centros de población en su territorio"²²

²² Op cit.

2.2.7 Reforma Al Art. 115 Constitucional De 1977

Una de las condiciones que motivó a hacer esta reforma la constituyó el crecimiento poblacional que experimentó el país y por lo tanto los municipios. Por este motivo fue necesario reformar el artículo 115 constitucional para establecer un sistema de elección en el cual, sin que dejara de dominar la elección mayoritaria, permitiría el acceso al ayuntamiento a munícipes surgidos de la oposición mediante el principio de representación proporcional para 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 ameritaran. El propósito era que este sistema operara en municipios cuyo volumen de población lo hiciera posible o que el cuerpo edilicio fuera relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tuvieran viabilidad.

La reforma al art. 115 constitucional no solamente afectó a los municipios; también los congresos locales tuvieron que adaptarse a la nueva realidad que implicaba esta reforma. Este cambio establecía un sistema de elecciones en el cual habiendo una dominación, de elección mayoritaria, permitía el acceso a diputados de minoría. En algunos estados existían ya fórmulas como las que se proponían con ésta reforma y la idea era perfeccionarlas con esta iniciativa.

Estos cambios expuestos, eran tenían el fin de apaciguar a los descontentos y manifestaciones que se venían dando durante la década de los sesenta y setenta. La intención era permitir el acceso a los partidos minoritarios tanto al congreso de la unión, a los congresos locales y a los ayuntamientos, mediante la fórmula de representación proporcional, este ingreso de expresiones de partidos minoritarios en las legislaturas federales, locales y en los ayuntamientos no representaba un peligro para el sistema, porque fácilmente eran aplastados por la mayoría en el poder y, en contra parte, representaban para el

227404

Estado una presión menor porque estos partidos minoritarios tenían un medio en donde desahogar sus diferencias con el gobierno y de esta manera presionaban, menos al gobierno, mediante manifestaciones públicas.

Séptima Reforma.- El Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977, se adicionó un último párrafo a la fracción tercera, introduciendo el sistema de Diputados de minoría en las legislaturas locales. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300.00 o más habitantes"²³

2.2.8. Reforma Al Art. 115 Constitucional En 1983

El gran crecimiento poblacional hacía necesario resolver el grave problema que enfrentaban las grandes concentraciones urbano-industriales. Era necesario darle al municipio mayor autonomía política y administrativa.

Para lograr todo esto era necesario vigorizar su hacienda, su autonomía política y aquellas facultades que habían sido absorbidas por los estados y la federación. Se hacía indispensable fortalecer su desarrollo para evitar la gran emigración hacía las grandes ciudades y a la capital del país que se venía dando de manera alarmante desde la década de los setenta.

Lo más importante relacionado en cuanto a la prestación de servicios públicos municipales ante la ambigüedad constitucional respecto a la correspondencia de dichos servicios.

El gobierno federal tenía conciencia de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias

²³ Op cit.

demográficas, territoriales y económicas. Fue entonces que el presidente de la república Miguel de la Madrid Hurtado, autor de la propuesta para reformar el art 115 constitucional, consideró necesario precisar los servicios que debe tener la incumbencia municipal, y que, aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todos y cada una de ellas.

Así, en la fracción III, del artículo 115 constitucional se definían como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrían proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinarían las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos, aquellos otros que se fijaran por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el municipio libre había vendido quedando postergada, sobre desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se facultaba a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del usos del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

Octava Reforma.- El Diario Oficial de 3 de febrero de 1983, se reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de Consejos Municipales por las legislaturas locales; Además que fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos y las participaciones federales básicamente; se reiteró expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeraron los servicios públicos a cargo de los municipios; se dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios y otorgaron a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. En nuestro punto de vista:

"Facultad, de suspender ayuntamientos y a sus miembros de ayuntamientos. Facultad de establecer ordenamiento municipales. Servicios públicos en coordinación con los Estados. Regulación de relaciones laborales. Facultad de los Estados para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios y celebración de convenios"²⁴

2.2.9. Reforma Al Art. 115 Constitucional En 1987

Esta reforma tenía el fin de introducir el principio de la representación en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Todo esto con el fin de darle cabida dentro del cabildo a munícipes surgidos de grupos de oposición para apaciguar los grandes problemas que ocasionaban éstos en los gobiernos locales.

²⁴ Op cit.

Se estableció también que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirían por las leyes que expidieran las legislaturas de los Estados, con base a lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Era necesario consagrar en exclusiva, el artículo 115 a las normas que regían a los municipios mexicanos. Para lograr ésto se derogan las fracciones IX y X de dicho artículo para repetir este contenido en las fracciones I, II y III del artículo 116 constitucional.

Novena Reforma.- Diario Oficial de 17 de marzo de 1987: El artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los estados.

Planteaba ahora que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además, proponía que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rigieran por las leyes que expidieran las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución. De esta manera:

"Se introduce el principio de representación en la elección de ayuntamientos.

Se establece la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores"²⁵

²⁵ Op cit.

2.2.10. Reforma Al Art. 115 Constitucional En 1999

Entre las condiciones económicas que influyeron en la reforma de 1999 podemos mencionar: el problema agudo por la escases de recursos; la baja en los precios internacionales del petróleo, la reducción de flujos de inversión, así como el pago del servicio de la deuda, los problemas estructurales añejos como el centralismo y la concentración del ingreso. Todo ésto propició que se le tratara de dar al municipio mexicano una mayor autonomía para impulsar su economía y propiciar una mejor distribución de la población y un mas justo reparto de la riqueza.

Entre las condiciones políticas podemos mencionar: una continuación en el avance de la reforma del Estado iniciada años atrás para corregir el centralismo y la concentración que vive el país.

La reforma del Estado buscaba tener una sociedad capaz de rebasar los obstáculos y mejorar en su desarrollo. El ejercicio en la función pública de los municipios favorecía una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la capacidad de los servicios urbanos municipales.

Las condiciones sociales que influyeron en la reforma fueron, una mayor conciencia social que exigía una mayor corresponsabilidad entre sociedad y gobierno para crear reglas claras en la asignación de responsabilidades a los ciudadanos comunes y funcionarios públicos; la necesidad de los habitantes de tener acceso a servicios públicos municipales de calidad y la necesidad de modernizar al país impulsado en el sexenio salinista (1988-1994) para elevar el nivel de vida de los ciudadanos.

Décima Reforma.- Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1999.

2.3 Reformas O La Descentralización Centralizadora

En el siguiente punto analizaremos brevemente las reformas más importantes que sufrió el art. 115 constitucional. En estas reformas a pesar de que se hicieron argumentando públicamente que su fin era descentralizar al municipio sucedió exactamente lo contrario.

El artículo 115. En 1933 se reformó para incorporarle el principio de no-reelección, en 1943 sufrió una reforma de poca monta y en 1947 cambió para permitir el voto de las mujeres sólo a nivel municipal.²⁶

En 1917, una modificación abrió la posibilidad de que el Congreso de la Unión pudiera sustituir en el territorio federal a las autoridades municipales electas. En el Distrito Federal, en 1928, al ser sustituidos, los 17 ayuntamientos capitalinos por otras tantas delegaciones políticas, cuyos responsables fueron nombrados por el presidente.

Un cambio importante al artículo 115 tuvo lugar en febrero de 1983; se trató de una modificación mayor que, por una parte, uniformó las causas y los procedimientos mediante los cuales las legislaturas estatales podían intervenir contra las autoridades municipales, y por la otra, sentó las bases para la descentralización municipal –finalmente más formal que real- en la prestación de los servicios básicos de la comunidad.

En realidad, como en ese momento todos los congresos estatales estaban controlados por sus gobernadores, el nuevo texto constitucional simplemente dio un barniz legislativo a la supeditación de facto del municipio a la voluntad de los ejecutivos locales.

El nuevo artículo especificó los ocho servicios públicos que eran responsabilidad de todos los municipios, les asignó a éstos la tarea de llevar adelante la planificación urbana y les facultó para celebrar convenios con sus

²⁶ México, Congreso de la Unión, Cámara de diputados, L Legislatura, pp. 371-384, 384-401

respectivos estados o con la federación, para conseguir los recursos que les permitieran asumir sus nuevas obligaciones. Si la autoridad central manifestó entonces una cierta voluntad de devolver responsabilidades a los gobiernos locales, no fue porque súbitamente ésta hubiese pedido su voluntad centralizadora, sino porque se había iniciado ya la gran crisis del modelo económico y el gobierno federal se encontraba con un déficit fiscal enorme, y con una legitimidad mermada por la ineficiencia generalizada del sector estatal.

Una de las debilidades centrales del municipio desde que perdió bienes y fuentes impositivas en el siglo XIX ha sido su penuria.

La reforma de 1983 abrió a los ayuntamientos nuevas fuentes de ingreso: impuestos a la propiedad inmobiliaria, cobro por servicios y otras.

2.4. Análisis Y Comentarios De Las Reformas Y Adiciones Al Artículo 115 Constitucional

“Artículo 115. ...

I. 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.

COMENTARIO: Se sustituye el término “administrar” por el de “gobernar”, con la intención de aclarar el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno. Se expresa también la fórmula básica de integración de los ayuntamientos. Esta fórmula debe ser tomada como enunciativa, más no

limitativa, pues se presentan casos como el de Jalisco, en el que existen figuras como la de Vicepresidente Municipal, en Puebla y Tlaxcala Presidentes Auxiliares, situaciones previstas en las Leyes orgánicas o Códigos Municipales correspondientes, sin que por ello, se contraría lo dispuesto por la Constitución Política.

Por otra parte, la reforma y el cambio del término “administrado” por el de “gobernado”, ambas actividades se dan en el ámbito federal, local y municipales, todos son órganos del Estado. Jurídicamente el vocablo “administrar” equivale a un conjunto de actos mediante los cuales los órganos del poder ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos.

El término gobernar implica, promover el bienestar de los gobernados mediante su participación a fin de lograr el desarrollo económico sustentable del Municipio.

De conformidad con nuestra Carta Magna, el Estado mexicano es una Federación constituida por el Distrito Federal y por entidades federativas, éstas últimas son soberanas y autónomas para organizar su régimen interior, dentro de ellas existe la estructura política-administrativa que es el Municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia, la federal y la estatal y la municipal.

El ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa. A él corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. Como órgano jerárquico superior, el Ayuntamiento tiene entre otras funciones: aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos además de la facultad de presentar iniciativas de ley ante la legislatura local.

...

Si alguno de los miembros dejara 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 períodos respectivos; **estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.**
(ADICIÓN)

COMENTARIO: Los lineamientos establecidos para la integración de los Concejos Municipales están reglamentados en las constituciones locales y en las leyes orgánicas o códigos municipales, donde ya se encuentran reguladas estas cuestiones particulares. Cambia la palabra “procediere” (antes) por “procede” y “entraren” por “entren”.

II. ...

Los ayuntamientos **tendrán** facultades para **aprobar**, de acuerdo con las **leyes en materia municipal** que deberán **expedir** las legislaturas de los Estado, los bandos de policía y 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

COMENTARIO: Los Ayuntamientos tiene la facultad de aprobar los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Es entendible que los ordenamientos que expida el Ayuntamiento serán para normar sus actuaciones diarias de acuerdo a sus necesidades y características específicas o propias.

Si comparamos el antiguo texto con el actual, de la simple lectura se advierte que los municipios deben seguir a conservando sus facultades para expedir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, que organicen la administración pública municipal y la expedición de los ordenamientos legales que estimen necesarios, atendiendo a las circunstancias económicas, políticas, jurídicas, sociales y administrativas de cada municipio y sus propias necesidades, ya que el Congreso Local expedirá leyes aplicables a toda la entidad federativa.

a) Las bases 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.

COMENTARIO: Esta ADICIÓN, ofrece a los particulares que sean afectados o agraviados por una determinación administrativa, la posibilidad para que ocurran ante la propia autoridad generadora del acto para hacer valer sus derechos que estimen afectados, lo que se traduce en el respeto a la garantía de audiencia y legalidad, lo cuál es correcto; situación que también puede establecerse en la Ley Orgánica correspondiente o en algún reglamento. El inconveniente será que para el caso de que la autoridad responsable no solucione las controversias, el

227404

particular tendrá que ocurrir ante un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que regularmente encuentra su ubicación en la cabecera o capital del Estado.

Conviene hacer notar que las garantías constitucionales de Audiencia y Legalidad, desde hace muchos años ya las consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, y precisamente su inobservancia abre la posibilidad de interponer el recurso o juicio por excelencia que es el juicio de amparo.

- | |
|---|
| <p>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 convenios que comprometan al Municipio por el plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>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;</p> |
|---|

COMENTARIO: Se requiere de la autorización o aprobación del Congreso Local para la celebración de los convenios.

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

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

- 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 prestarlos; en este caso, será necesario 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.**

COMENTARIO: Esto resulta lógico y ya estaba previsto, los ordenamientos tendrán que ser bandos y reglamentos.

En conclusión, puede decirse que con esta adición, las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos se remiten a un marco jurídico que expedirán las Legislaturas Estatales. El texto propuesto delimita el objeto y los alcances de las “leyes en materia municipal”, al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantías de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Esta propuesta, orienta la legislación municipal en cuestiones sustantivas y adjetivas generales, dándole un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado. Estas leyes en materia municipal son las leyes Orgánicas o Códigos Municipales, sólo debe cuidarse al actualizarse que se incorpore los incisos a) a e) de esta reforma.

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 motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

COMENTARIO: Esta previsión se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional bajo los términos de artículo 105 constitucional.

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; e
- i)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

COMENTARIO: Se considera como positivo el hecho de que sea eliminado el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en esta fracción; siempre y cuando el Municipio de que se trate cuente con la capacidad y la infraestructura para la prestación del servicio. Esto puede interpretarse como una mayor independencia administrativa del municipio.

En la actual fracción III del 115 se enlista en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio, estableciendo claramente en el inciso i), lo relativo a los demás servicios que, por las circunstancias socioeconómicas, las legislaturas locales establezcan a favor de los Municipios. Así pues, del estudio de las diferentes Leyes Orgánicas o Códigos Municipales de las entidades del país, se desprende que cada Estado ha agregado a la lista otro tipo de funciones que constituyen servicios públicos. Por lo tanto, es parte de la soberanía de los Estados el decidir, por las circunstancias específicas del mismo y de los Ayuntamientos con los que cuentan, si existe la posibilidad para que éstos últimos asuman la prestación de otros servicios.

El nuevo párrafo establece la obligación que el municipio debe observar en el respeto a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, o sea, la jerarquía de leyes.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrá coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les 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 convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través 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.

COMENTARIO: Al eliminar la limitante de que los municipios se pueden asociar sólo entre municipios de un mismo estado y sólo para la prestación de servicios,

se amplía la posibilidad de asociación para la más eficaz prestación de servicios y para el ejercicio de sus funciones públicas. La vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios municipales o bien, de coordinación entre ambos, se contempla en el último párrafo del artículo 116 constitucional.

IV.

a) A c)

Las leyes federales no limitarán la facultad e los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. **Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.** Sólo estarán exentos los bienes de 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.**

Párrafo segundo. Reforma

Se entiende sin necesidad del agregado

COMENTARIO: La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por controversia constitucional que aquellas entidades con personalidad jurídica distinta a las que se menciona en la fracción IV, inciso c), segundo párrafo, última parte del actual artículo 115; no están exentas de pago. Por otro lado, la

denominación genérica de los términos “persona” e “institución” es una cuestión de forma.

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.

Párrafo Tercero. Reforma

Se le concede soberanía tributaria que no tiene el Ejecutivo Federal ni el Estatal.

COMENTARIO: Esta adición a la fracción IV del artículo 115 garantiza al municipio su participación en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de suelo y sobre la propiedad inmobiliaria, mismas que podrán los municipios a consideración de las legislaturas locales para su aprobación. Actualmente, las Leyes de Ingresos Municipales determinan de manera general las tablas de valores, cuotas y tarifas que los ayuntamientos percibirán en congruencia con las Leyes de Hacienda Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales, con base en estudios y diagnósticos específicos sobre la materia.

Es muy importante el trabajo del Ayuntamiento al sugerir a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, y contribuciones de mejoras, ya que los ingresos municipales se estructuran basándose en los recursos monetarios que reciba el municipio a través de la Tesorería, pro el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos, además, deberá repartir o establecer **EQUITATIVA Y PORPORCIONALMENTE LA CARGA**

IMPOSITIVA y observar los lineamientos generales que para tal efecto expide el Congreso del Estado, el Código Fiscal Municipal o la Ley Hacendaría Municipal, según el caso; Pero finalmente será la Legislatura Local quién establezca, autorice o apruebe las tasas o tarifas.

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, conforme a la ley.

Párrafo cuarto. Adición. Párrafo Quinta.- Adición.

Antes párrafo tercero, se adiciona el término FISCALIZARÁN

COMENTARIO: Es importante que las legislaturas estatales revisen y fiscalicen durante todo el ejercicio las cuentas públicas de los municipios en la Ley de Ingresos, ya que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos. Lo anterior con el objeto de que la mencionada fiscalización traiga aparejada para los directamente interesado que son los municipios, resultados que se traduzcan en obras y servicios de bienestar para los habitantes.

En la actualidad, los recursos que integran la hacienda municipal son ejercidos por los Ayuntamientos.

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 lo 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 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; e**
- i) **Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

Fracción V reformada, pero conviene resaltar que en el inciso c), sólo se adiciona “participar”, en el d), “autorizar”; el e), ya estaba; el f), ya estaba; el g), se adiciona. Se establecen incisos que antes no - tenía esta fracción, se considera en gran parte su contenido anterior.

COMENTARIO: La segmentación del artículo es meramente formal, no obstante, se hacen algunas adiciones. El inciso “c” otorga la facultad al ayuntamiento de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, dando la obligación a los Estados y a la Federación, en su caso, de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los mismo. De igual forma sucede con la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (inciso h) y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica (inciso g.) Se considera importante esta adición pues la planeación del desarrollo, transporte y ecología como materias concurrentes, debe de ser realizadas por los tres órdenes de gobierno y plasmarlo a nivel constitucional.

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

COMENTARIO: Todo reglamento y disposición relativa a la materia ecológica será expedida en lo relativo o conducente” a los fines señalados en el artículo 27 constitucional, pues de otra forma atentaría contra nuestra Carta Magna.

VI.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; respecto al gobernador del Estado el mando lo tendrá en todo tiempo de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

COMENTARIO: En virtud de que la materia de Seguridad Pública es una materia coordinada entre federación, estados y municipios; y de que el Ejecutivo Estatal dirige la seguridad pública en el ámbito estatal, es correcto que con el objeto de gobernar el municipio, sea el presidente municipal quien tenga bajo su mando la policía preventiva municipal.

VIII.

.....

IX.

X.²⁷

²⁷ Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, “El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional”.

227404

CAPUTILO III

ORDENAMIENTOS LEGALES, FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES QUE RIGEN AL MUNICIPIO EN MÉXICO

Ordenamientos Legales Federales, Estatales Y Municipales Sobre La Materia.

Estos ordenamientos los consideramos importante incluirlos dentro de nuestra investigación por afectar directamente al municipio en México. Su propósito es regular diversos aspectos como son: asentamientos humanos, planeación, bienes nacionales, obras públicas, construcción de caminos, dotación de aguas, fomento agropecuario, monumentos y zonas arqueológicas, vivienda popular, forestal etc. Estos ordenamientos no los encontraremos dentro del art. 115 constitucional por ser demasiado detallados en la materia que tratan y la constitución es una ley muy general para darle cabida a todos ellos.

3.1.1 Ordenamientos Legales Federales.

Siguiendo el orden jerárquico de validez de éstos, tenemos los siguientes ordenamientos de carácter federal, que contiene, de alguna forma, facultades y prerrogativas del municipio para reglamentar su territorio.

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ordenamiento supremo del país, la Constitución establece las facultades del municipio en esta materia, en los preceptos ya anunciados anteriormente que son, el artículo 27, párrafo tercero y fracción VI; el artículo 73, fracción XXIX-C; y el artículo 115, fracciones V y VI.
- b) Leyes federales, reglamentarias u ordinarias:

- Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial del 26 de mayo de 1976; reformas: Diario Oficial del 29 de diciembre de 1981 y Diario Oficial del 27 de diciembre de 1983.
- Ley Federal de planeación. Diario Oficial del 5 de enero de 1983.
- Ley General de Bienes Nacionales. Diario Oficial del 8 de enero de 1982; fe de erratas: Diario Oficial del 12 de febrero de 1982 y Diario Oficial del 24 de marzo de 1982.
- Ley Federal de Obras Públicas. Diario Oficial del 30 de diciembre de 1980; fe de erratas: Diario Oficial del 23 de enero de 1981; reformas: Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1981.
- Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados. Diario Oficial del 8 de mayo de 1934
- Ley de Cooperación para Dotación de Aguas y los Municipios. Diario Oficial del 21 de diciembre de 1956.
- Ley General de población. Diario Oficial del 7 de enero de 1974; reformas: Diario Oficial del 31 de diciembre de 1978, Diario oficial del 31 de enero de 1975, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1979 y Diario Oficial del 31 de diciembre de 1981.
- Ley Federal de Aguas. Diario Oficial del 11 de enero de 1972; reformas: Diario Oficial del 31 de enero de 1975.
- Ley Federal de Fomento Agropecuario. Diario Oficial del 2 de enero de 1985; fe de erratas: Diario Oficial del 8 de enero de 1981.
- Ley Forestal. Diario Oficial del 16 de enero de 1960; reformas: Diario Oficial del 23 de marzo de 1971 y Diario oficial del 31 de diciembre de 1981.
- Ley Federal de Caza. Diario Oficial del 5 de enero de 1952; reformas: Diario Oficial del 31 de diciembre de 1981.
- Ley de conservación del Suelo y Agua. Diario Oficial del 6 de julio de 1946.

- Ley de Riesgos. Diario oficial del 31 de diciembre de 1956.
- Ley de Vías Generales de Comunicación. Diario Oficial del 19 de febrero de 1940; reformas: Diario Oficial del 5 de enero de 1951; Diario Oficial del 30 de diciembre de 1972. Diario Oficial del 23 de diciembre de 1971. Diario Oficial del 15 de diciembre de 1975. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1975, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976, Diario Oficial del 31 de diciembre de 1981.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Diario Oficial del 6 de mayo de 1972; reformas: 23 de diciembre de 1974, Diario Oficial de 31 de diciembre de 1981.
- Ley Federal de Turismo. Diario Oficial del 15 de enero de 1980; fe de erratas: 3 de marzo de 1980; reformas: 31 de diciembre de 1981, Diario Oficial del 8 de enero de 1982; fe de erratas: 25 de marzo de 1982.

3.1.2.Reglamentos Federales Más Importantes En Esta Materia

- Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos. Diario Oficial del 16 de agosto de 1977.
- Reglamento de Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados. Diario Oficial del 15 de abril de 1942.
- Reglamento Interior del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Diario Oficial del 31 de marzo de 1979.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas. Diario Oficial del 11 de septiembre de 1981; fe de erratas: 22 de septiembre de 1981.
- Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional. Diario Oficial del 21 de abril de 1936.

- Reglamento de la Ley Forestal. Diario Oficial del 23 de enero de 1961; reformas: Diario Oficial del 24 de noviembre de 1961 y Diario Oficial del 6 de septiembre de 1963.
- Reglamento para el funcionamiento de viveros o control de multiplicación y propagación de plantas arbóreas, arbustivas y herbáceas, productoras de frutas, de ornato, productoras de flores y ortícolas en la República Mexicana, Diario Oficial del 8 de febrero de 1972.

3.1.3. Otros Ordenamientos De Interés En Esta Materia

- Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. Diario Oficial del 16 de enero de 1978.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial del 19 de mayo de 1978.
- Plan Nacional de Vivienda. Diario Oficial del 7 de diciembre de 1979.
- Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos. Diario Oficial del 11 de diciembre de 1979.
- Acuerdo sobre la entrega de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado a Estados y Municipios. Diario Oficial del 5 de noviembre de 1980.
- Acuerdos varios sobre Comisiones Forestales, Estatales y Decretos de Creación de Parques Nacionales.

3.2. Ordenamientos Legales Estatales.

De acuerdo a lo establecido en la fracción V del artículo 115 Constitucional, las facultades del municipio en materia de regulación territorial deben establecerse en su sentido más amplio en un marco que implica ordenamientos legales federales, mismos que ya hemos abordado, así como de carácter estatal que ahora detallamos.

- a) En primer término, tenemos la Constitución local de cada uno de los estados, en la que, como ordenamiento supremo interior, se plasman los dictados más grandes sobre esta materia.

Generalmente se establece en la Constitución local algún capítulo o apartado expreso sobre desarrollo urbano o si no, cuando menos se detallan diversos artículos que habrán de servir de base a la emisión de la legislación reglamentaria u ordinaria sobre regulación territorial.

3.2.1. Leyes Reglamentarias U Ordenamientos Estatales

- a) Ley Orgánica Municipal. Desde luego el ordenamiento básico en que se definen facultades y obligaciones de las entidades municipales es la Ley Orgánica Municipal de cada estado, también llamado Código Municipal, Bases Orgánicas Municipales o Ley del Municipio Libre.

Hay entidades federativas que establecen amplios capítulos de reglamentación territorial en su Ley Orgánica Municipal, con detalles bien definidos; como es el caso, por ejemplo, del artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Morelos que define las facultades de los ayuntamientos en materia de desarrollo urbano, que por su interés transcribimos:

"Artículo 28. En materia de Desarrollo Urbano los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Participar a través del Comité Municipal de Planeación, en la Comisión Coordinadora del Plan Estatal en la elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano en su jurisdicción;
- II. Participar en los términos que establezcan las declaratorias respectivas de conurbación en la planeación y regulación de las zonas conurbadas;

- III. Proponer al Ejecutivo del estado la celebración de convenios con la Federación y otras entidades federales que apoyen los objetivos y finalidades propuestas que se realicen dentro de su jurisdicción;
- IV. Celebrar convenios con el Ejecutivo del estado y con otros ayuntamientos con el mismo propósito de la fracción anterior;
- V. Proponer a la Legislatura del estado la fundación y determinación de límites de centros de población dentro de su jurisdicción;
- VI. Solicitar al Ejecutivo del estado la expedición de las declaratorias correspondientes;
- VII. Prever en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas del estado, lo referente a inversiones y acciones que tiendan a observar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de población;
- VIII. Difundir el Plan Municipal y de centros de población, de su respectiva jurisdicción;
- IX. Expedir el reglamento y las disposiciones administrativas, tendientes a dar operatividad a los planes de desarrollo urbano municipal;
- X. Recibir las opiniones de los grupos sociales que integran la comunidad respecto a la elaboración de los planes municipales de desarrollo urbano y hacerlos del conocimiento de los órganos correspondientes, y
- XI. Las que señalen las demás disposiciones legales aplicables."

b) Ley de Desarrollo Urbano (estatal). Por disposición del artículo 27, párrafo tercero, los estados han emitido sus leyes de Asentamientos humanos y desarrollo urbano, en donde se especifican las bases de coordinación que devenida de la Ley General de Asentamientos Humanos deben tener, en esta materia, los estados y los municipios con la Federación; O los estados y sus

municipios entre ellos mismos, a más de señalar estos cuerpos legales lo fines, mecanismos y órganos de la ordenación y zonificación territorial estatal y municipal, así como del desarrollo urbano.

- c) Otros ordenamientos estatales de importancia en esta materia. Con frecuencia varias leyes de las entidades federativas tienen importancia en la regulación territorial, como son: leyes de división territorial; leyes de planeación; leyes sobre construcciones; leyes estatales de turismo y recreación; etc.; así como decretos diversos que establecen destinos especiales para reservas territoriales y otros usos.

Como se observa, existe una amplísima variedad de ordenamientos jurídicos estatales que inciden sobre la cuestión territorial municipal, pero, en general su finalidad obedece a regular el territorio municipal en los términos previstos por el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo previsto por las fracciones V y VI del artículo 115 de la propia Constitución.

Reglamentos municipales en estricto sentido.

Dentro del marco general que hemos abordado, estarán, finalmente, los reglamentos que los ayuntamientos deben expedir o adaptar para regular su territorio. Estos han de ser básicamente los siguientes:

- ✓ El Reglamento Interior del Ayuntamiento. Los municipios deberán adaptar, en su reglamento interior los preceptos adecuados que complete sus facultades sobre esta materia, haciendo concordar dicho reglamento al marco jurídico que hemos indicado en los puntos anteriores. También en este reglamento deberán plasmarse con toda claridad las diversas autoridades y comités que intervendrán en la regulación territorial estableciéndose facultades y obligaciones de cada uno de ellos.

- ✓ Reglamento de los servicios públicos. Con objeto de que el desarrollo urbano sea acorde con los objetivos y fines de la planeación moderna que se ha definido en el marco jurídico federal, estatal y municipal, los ayuntamientos deberán adecuar sus reglamentos de servicios como los relativos a agua potable y alcantarillado; el de limpia; el de parque y jardines; el de panteones; el reglamento de construcciones; los reglamentos de fraccionamientos y vivienda; etcétera.

En particular, deberán tenerse muy en cuenta los reglamentos referentes a ecología urbana, pues el municipio es el principal responsable de que el equilibrio de la naturaleza se conserve en su territorio. Al efecto, el municipio deberá integrar los comités más idóneos para que su población participe ampliamente en la reglamentación, ejecución y vigilancia de los planes de conservación ecológica.

3.3. Cuadro Normativo Del Municipio

1. La Constitución federal crea al municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de estructurar su régimen municipal (reglas que operan como restricciones a la autonomía de las entidades federativas) y establecen los principios políticos que deben inspirarlo.
2. La Constitución de cada uno de los estados miembros de la Federación, prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencia entre órganos estatales y municipales, todo ello subordinándose al lineamiento trazados por la constitución federal.

3. Las leyes orgánicas municipales, expedidas por las legislaturas de cada estado, organizan el detalle de las corporaciones locales.²⁸

La reforma municipal es la reforma política más profunda y trascendental del México contemporáneo. Reforma democrática que abre de manera rotunda y vital los espacios para que la fuerza del pueblo se exprese con todo su vigor y su deseo de autonomía, de autosuficiencia y de libertad, frente a la traumática experiencia de la dependencia.²⁹

3.3.1. Marco Jurídico Del Municipio

El municipio es una instancia política y administrativa del estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad del estado, mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica y así conforman el marco jurídico del municipio.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución de la entidad federativa
- La Ley Orgánica Municipal
- La Ley Anual de Ingresos Municipales
- Los Reglamentos Municipales
- Otras Leyes Municipales³⁰

²⁸ Gamas Terruco José, Fortalecimiento Municipal, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Num. 4, México, 1985, p. 28-29

²⁹ Olmedo Carranza Raúl, La reglamentación Municipal, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Num. 4, México, 1985, p. 25

³⁰ Reseña sobre, *El municipio Mexicano, Centro Nacional de Estudios Municipales. Sría. De Gobernación, México 1985, 623 págs, en Estudios Municipales, No. 10, Jul-Agos- 1986, Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, pp.233, 234*

3.3.2. La Reglamentación Homogénea Para Consolidar Una Reforma Municipal.

La organización política primaria del Estado consagrada por nuestra Constitución, es el municipio. De ahí que la Reforma Municipal - y su programa mínimo, el artículo 115 - se dirija fundamentalmente a ampliar e incrementar la capacidad del gobierno municipal para organizar a la comunidad y aprovechar sus recursos naturales y territoriales; ó sea, que la República misma se reorganiza a partir de su propia base.³¹

La reforma municipal es así una estrategia para movilizar el potencial productivo de cada localidad y elevar la producción y productividad nacionales. La reforma municipal es un factor esencial de la renovación nacional.³²

La falta de una reglamentación nos denota la grande necesidad de precisar la legislación federal y estatal para que las facultades municipales que nos señala el artículo 115 constitucional se asuma sin ninguna contradicción.

"Las bases normativas para la reglamentación municipal dispondrán que esta última garantice la observancia de los principios generales del orden jurídico, de manera que se mantengan en el ámbito nacional el grado de homogeneidad normativa que haga posible la convivencia de todos los ciudadanos mexicanos dentro de un régimen de seguridad jurídica que, lejos de poner trabas a su libre comunicación, tránsito e interacción, las garanticen, al propio tiempo que a través del régimen de autonomía municipal, se genere una reglamentación que en forma específica se adapte a las circunstancias particulares y a las características propias de cada uno de los municipios, haciendo posible que el orden jurídico se adapte a

³¹ Bartlett Días Manuel, *La Reforma Municipal Esta en Marcha*, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Num. 8, México, 1986, p.15

³² Op. Cit. p.15

227404

COORDINACIÓN DE SERVICIOS
DOCUMENTALES - BIBLIOTECA

las necesidades de las diversas poblaciones que integra el pueblo mexicano, con toda su heterogénea riqueza, en una sola confraternidad nacional".³³

"Estrechemos la colaboración en los congresos locales, proporcionando materiales de consulta popular, experiencias prácticas y estudios que puedan nutrir los trabajos legislativos para establecer las bases normativas".³⁴

Una reglamentación homogénea... acabará con tres vicios igualmente dañosos: la expedición de reglamentos municipales por parte de los gobernadores y la emisión por los presidentes municipales (no por ayuntamientos) de ordenamientos reglamentarios que afectan la esfera de los particulares.³⁵

El municipio no cuenta con reglamentos o leyes homogéneas, es decir cada uno de los estados que conforman la República Mexicana tiene su propia constitución, derivándose de éstas sus leyes, por lo tanto cada municipio se rige de acuerdo al Estado en que se encuentre.

Creemos que es necesario la existencia de una ley y reglamento homogéneo que regule a los 2427 municipios del país.

Con ésta propuesta tal vez se derive la siguiente interrogante ¿Dónde queda el municipio libre?, Lo siguiente no es una respuesta, sino una reflexión, acaso existe un municipio libre, cuándo existe una constitución reguladora de éste, recordemos que da una constitución demanan leyes y reglamentos los cuáles regulan a todos sus artículos.

El orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamiento. El primero es el nivel constitucional. El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

³³ Morales Flores Jesús, Las bases normativas garantía de legalidad, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Núm. , México, 1986, p.32-33

³⁴ Op. Cit., p.47

³⁵ Ruiz Massieu Francisco, Nuevo Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, pág. 256

El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos y que rigen la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas, surge así para los ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en las respectivas constituciones de los estados en las respectivas constituciones de los estados y en las leyes orgánicas municipales.³⁶

En primer término el uso de la palabra autonomía para referir al municipio es de tipo coloquial o figurado. El municipio es esencialmente una creación jurídico político y para decirlo mejor, una fórmula descentralizadora de poder. Estas comunidades no se rigen en forma autónoma porque finalmente toda transferencia de poder de los estados a los municipios, está determinada de origen, por las constituciones locales y leyes secundarias... los municipios no son más que instancias de administración y gobierno sujetas a controles de tipo político patrimonial, financiero y contable.³⁷

Todos los demás reglamentos que pudieran derivarse del ejercicio de las atribuciones que se otorga al ayuntamiento en diversas fracciones del 115, son heterónomos y los ayuntamientos no pueden reglamentar, si las leyes del orden estatal y federal no han recogido la reforma municipal en sus términos.³⁸

³⁶ Reynoso Talamantes Sergio, *La reglamentación municipal integral*, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Vol. 38, México, 1986.

³⁷ Ortiz Villaseñor Efrén, *Las bases normativas, su evolución e interpretación*, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Núm. 8, México, 1986, p.68

ANEXO: CONCEPTOS REFERENTES AL MUNICIPIO

MUNICIPIO:

Es territorio, población y gobierno. La expresión más concreta de la relación entre estos tres elementos es la zonificación, es decir, el gobierno que ejerce la población sobre el territorio. Gobernar el territorio significa decidir y determinar los usos que la sociedad desea dar al espacio del cual se desenvuelve.³⁹

CABECERA MUNICIPAL:

Es el lugar, en donde reside el ayuntamiento municipal, 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 los legisladores estatales.⁴⁰

DELEGACIÓN:

(O equivalente que viene siendo congregación o tenencia): constituida en una ciudad o villa 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.⁴¹

³⁸ Op. Cit. p.71

³⁹ Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Núm. 6, México, 1985, p. 9

⁴⁰ Quintana Roldán Carlos Francisco, Regulación territorial del Municipio Mexicano, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Núm. 6, México, 1985, p.37

⁴¹ Op. Cit., p.37

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 la circunscripción.⁴²

CUARTEL O BARRIO:

Es la porción territorial en que se divide generalmente las ciudades, villas o pueblos, contando frecuentemente con un jefe de cuartel o de barrio como autoridad auxiliar municipal.⁴³

SECCIÓN:

(O su equivalente como sector o comisaría): Viene siendo un conjunto de manzanas de algún cuartel o barrio, contando también con un jefe de sección como autoridad auxiliar al municipal.⁴⁴

MANZANA:

Es una porción componente de una sección que generalmente incluye un área delimitada por cuatro calles convergentes que hacen un rectángulo o cuadrado y que se encuentra generalmente encabezada por un jefe de manzana.⁴⁵

⁴² Op. Cit., p37

⁴³ Op. Cit., p37

⁴⁴ Op. Cit., p37

⁴⁵ Op. Cit., p37

CABILDO O CAPÍTULO:

(Significa cuerpo, corporación o junta de capitulares, ya sea civiles o eclesiástico; En materia municipal quiere decir corporación, junta, cuerpo o consejo. Hace la connotación de un cuerpo colegiado y deliberadamente dentro de la estructura del ayuntamiento.⁴⁶

CAPITULO:

Quiere decir consejo, reunión o asamblea de canónigos en materia religiosa y, a la vez en materia municipal, significa concejo, reunión o asamblea de los capitulares de un ayuntamiento o sea, las cabeceras o regidores que se reúnen en el cabildo.⁴⁷

⁴⁶ Ochoa Campos Moisés, La estructura del municipio mexicano, Memoria, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Núm. 10, México, 1986, p.155

⁴⁷ Op. Cit., p.155

CONCLUSIONES

Al municipio en México siempre se le ha dado poca importancia política desde la época de la colonia. El virreynato de la Nueva España, por el excesivo centralismo que le exigía su naturaleza, sojuzgó a los municipios y no les permitió la suficiente libertad y autonomía municipal.

Esto no cambio mucho en el México independiente, es decir a partir de 1821. Con un país en ruinas y pugnas internas de grupos que luchaban por el poder, el municipio mexicano casi no fue tomado en cuenta. La Constitución Centralista de 1836 terminó por acabar totalmente con la autonomía y democracia del municipio, con la ley del 20 de marzo de 1837, al suprimir los ayuntamientos, reemplazándolos por jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos.

Tal vez podamos comprender la historia del federalismo en México y los municipios porque un país que sale de la guerra de independencia no puede otorgarles a sus entidades federativas y a sus municipios la suficiente autodeterminación porque todavía no existe una identidad nacional que los mantenga juntos. Pero también el excesivo centralismo provocó afanes independentistas (por ejemplo el caso de Texas).

Así, vemos que durante todo el siglo XIX el municipio en México fue tratado como una célula política que debía servir a los intereses del centro. Todo ello fue tomado más como una barrera política que como una verdadera reivindicación del municipio. Así por ejemplo, en 1911 el estado de Chihuahua abolió las odiadas jefaturas políticas y estableció el municipio libre.

En 1914 los Carrancistas estaban en contra del movimiento iniciado por Madero, Carranza vio la libertad municipal como una arma ideológica importante para controlar y ganar el movimiento revolucionario.

Tras la muerte de Carranza se inició el lento proceso de centralización política. La creación del PNR en 1929 unificó las distintas fuerzas políticas del

país y obligó a los municipios a obtener sus autoridades sólo mediante el partido del Estado (con muy raras excepciones). Así, a partir de la segunda mitad del siglo XX el municipio mexicano era tan poco libre como en el siglo anterior y durante la colonia. Las reformas al artículo 115 constitucional solamente le otorgaron al municipio facultades secundarias como la prestación de servicios públicos, cosa que al gobierno local y federal le era muy difícil de atender. Durante gran parte del siglo XX al municipio mexicano nunca le dejaron de imponer a sus autoridades desde la casa del gobernador en turno o desde el gobierno federal.

El gran rezago del municipio mexicano es hasta la actualidad la falta autodeterminación política y en mayor medida la falta de autodeterminación económica, por parte del Ejecutivo Federal.

En efecto la falta de recursos ha sido siempre el dolor de cabeza de los ayuntamientos, motivo por el cual, al recibir los recursos del gobierno local y federal, los municipios quedan sojuzgados a las exigencias del centro.

BIBLIOGRAFIA

1. Cabrero, Enrique (1996), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa / CIDE, México, 381pp.
2. Centro de estudios municipales, Secretaría de Gobernación, Números: 4, 8, 6, 10, 38 (Cuadernos de difusión en estudios municipales)
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Edición actualizada.
4. Colín. Mario, *El municipio libre*, 2ª. Ed, Gobierno del Estado de México, 1987, México, pp. 17-25
5. De la Peña Guillermo (1988), "Poder local, poder regional": Perspectivas socioantropológicas", en Jorge Padua y Alin Vanneph, *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México. CEMCA, pp. 27.56.
6. Domínguez Francisco y Compañy, *La Isabela primera ciudad fundada por colón en América*
7. Escalante. Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, 1992, México
8. García del Castillo, Rolando. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, CIDE-Porrúa, pp. 19-106.
9. Hernández Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, El Colegio de México, 1993, México, pp. 62-74
10. Lira. Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, El Colegio de México, 1983, México, pp. 23.83
11. López Monjardín, Adriana (1986), *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*, México, Siglo XXI, pp. 13-67.

12. Martínez Assad, Carlos, *Municipios en conflicto*, México, IIS-UNAM / GV eds. , 2986 pp.
13. Meyer, Lorenzo(1995), “El municipio mexicano al final del siglo XX: historia, obstáculos y posibilidades”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, pp. 231-252.
14. México, Congreso de la Unión, Cámara de diputados, L legislatura, pp. 371-401
15. Nava Oteo. Guadalupe, *Cabildo y ayuntamientos en la nueva España en 1808*, SEP, 190 pp.
16. Ochoa Campos, Moisés, *El municipio: su evolución institucional*, Instituto de Asesorías y capacitación financiera municipal de BANOBRAS, 260p.
17. Ortega Lomelin. Roberto, *Federalismo y municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 203 pp.
18. Padilla Cisneros. Martha Estela, “*El municipio en México*”, UAM-I.
19. Pardo María del Carmen(1995), “*La gestión municipal: ¿motor o freno para el ejercicio democrático?*”, en Mauricio Merino (coord), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, pp. 253-281.
20. Pastor F. Rodolfo, “Democratización, regionalización del poder y guerra de castas, 1822 a 1862; un ensayo de interpretación”, en Jorge Padua y Alain Vanneph (comps), *poder local poder regional*, El Colegio de México – CEMCA, 1986, México, pp. 89-105
21. Porras Muñoz. Guillermo, “El cabildo en la república de españoles” en Brigitte Boehn de Lameiras, *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, 1987, México, pp. 25-38

22. Reformas a los artículos de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 –1996, exposición documental México y sus constituciones, Secretaría de Gobernación Archivo General de la Nación, México, 1997
23. Robles Martínez. Reynaldo, *El municipio*, Ed, Porrúa, 1987, México, pp. 39-46
24. Ruiz Massieu. Francisco, *Nuevo derecho constitucional*, Ed. Porrúa, 1983, México, pp 256
25. Tocqueville, Alexis de, *L'Ancien Régimen et la Revolución, París, Gallimard, 1952.*
26. Zarco. Francisco, *Historia del congreso constituyente de 1856-1857*, Talleres de la ciencia jurídica, T.II, 1899, México, pp. 171-174
27. Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa / UNAM, México, 399 pp.