

EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL REGIMEN MUNICIPAL EN MEXICO

Dr. Jorge Carpizo

I. El 3 de febrero de 1983 se publicaron reformas al artículo 115 constitucional en el *Diario Oficial*. El Presidente de la República las había propuesto el 6 de diciembre del año anterior. Realizaré un examen general de esas reformas, enfocándolas desde el aspecto de la evolución y las perspectivas del régimen municipal en nuestro país.

El municipio puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como una descentralización administrativa por región. Nuestra Constitución expresamente se refiere a ambos ángulos al decir en el primer párrafo del artículo mencionado que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución general de la República, la del estado y la ley local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que deben

prestar y que deben tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios.

La descentralización administrativa por región de los municipios, presupone que en una cierta parte del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política, y se atienden las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalen.¹

El municipio es una institución político-jurídica muy importante porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene más contacto y aquél del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas.

Por ello, el municipio está íntimamente ligado a las ideas de democracia y libertad y, entre nosotros, a la de federalismo. El maestro Felipe Tena Ramírez ha expresado que "Aun en un Estado rigurosamente democrático, el municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e

incoercible de la libertad de la persona frente al estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea descentralizada de la organización del estado. Es pues el municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra.''²

II. Refirámonos brevemente a algunos aspectos de la evolución histórica del municipio mexicano.

El municipio es la institución jurídico-política más antigua de México, incluso se le han querido encontrar antecedentes prehispánicos como es el caso de quienes señalan a los *clanes* de los aztecas, que eran grupos familiares organizados para la explotación de la tierra en común.

Al comienzo de la conquista se fundó, en 1519, el Municipio español de la Vera Cruz que le otorgó sus títulos jurídicos a Hernán Cortés. Durante los siglos de la Colonia existió en teoría el municipio, aunque no debe desconocerse que contaron con algunas facultades de carácter legislativo. Los cargos de regidores no eran de elección, sino vendidos al mejor postor.

En los albores de nuestra independencia nos encontramos con el Ayuntamiento de la Ciudad de México; ante la invasión napoleónica a España, en julio de 1808, el síndico Francisco Primo de Verdad manifestó que la soberanía de nuestro país volvía a recaer en el pueblo originario.

La Constitución de Cádiz de 1812 intentó recuperar al municipio, a través de la elección popular de las autoridades municipales y de su no reelección, aunque no lo logró.

El siglo XIX mexicano conoció un municipio muy débil, política y administrati-

vamente impotente. Las constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Como paradoja, en nuestra evolución política encontramos que las constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí lo mencionaron, e incluso la primera lo reglamentó.

Durante el porfirismo, el municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos. Cuando entonces el pueblo mexicano se organizó contra la opresión, volvemos a encontrar la idea del municipio: ahí están, entre otros, el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 y las Adiciones al Plan de Guadalupe de 1914 realizadas por don Venustiano Carranza.

Los proyectos de leyes preparados con fundamento en la reforma de 1914 fueron 19 y cinco de ellos versaron sobre cuestiones municipales, a saber: 1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre. 2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios. 3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios. 4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California. 5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etcétera.

El 26 de diciembre de 1914 se expidió un decreto sobre la libertad municipal que es antecedente de nuestro artículo 115 constitucional.³

El movimiento social mexicano de este siglo sostuvo como uno de sus principios políticos más importantes al municipio, al cual se calificó de Libre para que quedara claro que se le quería autónomo, fuerte, base de las libertades políticas en el país.

Con esta intención Carranza lo incluyó en su proyecto de Constitución.⁴

III. El proyecto de Carranza era omiso respecto a la autonomía financiera del municipio. Por ello, la segunda Comisión de Constitución propuso, en la sesión del 24 de enero de 1917, un dictamen estableciendo en la fracción II del artículo 115 una serie de principios para asegurar dicha autonomía, éstos fueron: a) los municipios administran libremente su hacienda; b) los municipios recaudan todos los impuestos y contribuyen a los gastos públicos del estado en la parte y en los términos que señale la legislatura local; c) los gobernadores pueden nombrar inspectores para que reciban la parte que le corresponde al estado y para que vigilen la contabilidad de cada municipio y d) los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵

Los diputados constituyentes miembros de esa comisión deseaban asegurar realmente la autonomía financiera del municipio. Así, Jara manifestó que: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados... al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado."⁶

El dictamen sobre la fracción II del artículo 115 suscitó un largo e interesante debate; realmente, el dictamen contenía principios polémicos y que no se justifica-

ban. Al ponerse a votación, el 25 de enero, fue rechazado.

Cuatro días después, dos miembros de la comisión, Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez propusieron un proyecto de la mencionada fracción. Ese proyecto es muy interesante y puede considerarse un antecedente, entre otros, de la iniciativa del presidente De la Madrid, porque numeraba los rubros económicos que integrarían la hacienda municipal. Además, se estableció que si existía algún conflicto entre el municipio y el gobernador respecto a los derechos que otorgaba la fracción, conocería de ese conflicto la legislatura local; si el conflicto se daba entre la legislatura y el municipio, entonces la competencia sería del Tribunal Superior del Estado.⁷

A su vez, otros dos miembros de la misma comisión, Heriberto Jara e Hilario Medina, propusieron la redacción siguiente: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva".

Sin lugar a dudas el proyecto de Machorro y Méndez fue el mejor que se presentó a la consideración del Constituyente. Pero ese asunto tan importante y delicado lo decidió el cansancio. En la sesión permanente del día 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la fracción II del artículo 115.

El diputado Alvarez propuso una nueva redacción:⁸ "Los estados fijarán para el régimen municipal la forma hacendaria que les convenga". Hubo algunas intervenciones sin mayor importancia, y finalmente

el 30 de enero, a las tres y media de la mañana, después que Jara había retirado los dos proyectos de los miembros de la comisión, por 88 votos a favor y 62 en contra, se aprobó la redacción de la fracción segunda del artículo 115, recién presentada por el diputado Ugarte, y que poco decía y nada precisaba respecto a la autonomía financiera de los municipios, y que estuvo vigente 66 años. En esta forma, a pesar de la voluntad del Congreso Constituyente, se condenó al municipio a vivir raquíticamente en lo económico.

En los proyectos mencionados se hizo alusión a cómo resolver los conflictos entre las autoridades de los estados y de los municipios; sin embargo, este punto no se discutió ampliamente debido a que el tiempo se empleó en la discusión de los aspectos económicos; con el sorprendente final que tuvo la fracción II, la Constitución quedó sin mencionar ese aspecto tan importante.

IV. El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.

Todos conocemos el resultado: el municipio mexicano languidece, los 2,377 municipios del país reciben el 1.43 por ciento de la recaudación total del Estado mexicano,⁹ los presidentes municipales han carecido de facultades efectivas para actuar como lo que son: autoridades electas por el pueblo; la Federación debilita a los estados y éstos a los municipios.¹⁰ Todos lo sabemos, pero lo que es más importante, todos aceptamos estas verdades. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para reformar el artículo 115 de nuestra Ley Fundamental, se dice en diversos párrafos: "La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos

para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional... se deben hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los estados y la Federación".

En diversos foros he opinado que en general el orden jurídico mexicano, aunque perfectible, es adecuado; que los problemas generalmente no se resuelven no porque la norma falte o sea precaria, sino porque en muchos casos no ha existido voluntad política de aplicarla. El sistema político mexicano requiere fortalecer su voluntad para aplicar mejor el orden jurídico. Respecto al municipio, lo anterior es cierto; pero también lo es que se requiere una reforma profunda, una reestructuración general para que deje de ser una simple descentralización por región y se convierta en lo que el Constituyente deseó: la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la base y el motor de nuestro federalismo, el gobierno de las pequeñas y medianas comunidades por quienes conocen sus problemas y pueden resolverlos en la forma más adecuada.

La iniciativa presidencial del 6 de diciembre de 1982 para reformar el artículo 115 constitucional, persigue superar las dos grandes omisiones que, a pesar suyo, nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado con las del municipio; tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que el Constituyente de Querétaro no podía prever. La iniciativa presidencial está imbuida del espíritu del Constituyente, a cuyos miembros les hubiera causado orgullo poderla leer y tener la esperanza, la esperanza de que ahora sí, después de más de cuatro siglos y medio, México puede contar con

un verdadero Municipio Libre; en el pasado y en el presente sólo hemos tenido un membrete. ¿Y por qué ahora sí? Porque parece ser que existe la voluntad política para ello y porque México ya no soporta el centralismo que lo ahoga.

V. Antes de examinar las reformas de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, sólo apuntaré que existió gran inquietud por superar algunos aspectos deficientes de dicho artículo y por ello se presentaron diversas y múltiples iniciativas de reformas que no prosperaron. Ahora sólo recordaré las siguientes:

1) La de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, en 1922, en donde se proponía entre otros varios aspectos, la numeración de los rubros económicos que correspondían al municipio, así como los servicios que debía prestar.

2) La de los diputados Sánchez Piedras, Llorente González y Yáñez Ruiz, en 1959, en donde se hacían explícitos los renglones con los cuales se formarían la hacienda de los municipios.

3) La de los diputados Sada Baigts, Acevedo Gutiérrez y Escobar Santelices, entre otros, en 1959, en donde también señalaban los recursos que recibirían los municipios.

4) La de los diputados del Partido Popular Socialista, en 1964, para precisar una serie de aspectos como la calificación de las elecciones municipales, pero también se ocuparon del problema económico del municipio.¹¹

VI. En lo general, estoy de acuerdo con la iniciativa presidencial; considero que puede ser un paso adelante y muy importante en el proceso de descentralización y democratización del país.

Las reformas establecen reglas y criterios generales porque los municipios son muy

diferentes entre sí en lo económico, en lo político y en lo social. A su vez, las constituciones locales y las leyes orgánicas irán precisando esas bases de acuerdo con las peculiaridades que sus municipios revisten.

Los principales aspectos de la reforma son:

1. Se uniforman en todo el país, los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley. Para estos casos se otorga el derecho de audiencia, y el quórum de votación es calificado; es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales. Este quórum de votación es muy importante en congresos integrados con diputados de diversos partidos políticos, y constituye una garantía de su exacta y correcta aplicación.

Respecto a este punto se señaló: "Debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho".

"El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia."¹²

2. Se dispone que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será substituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley.

3. Se otorgan facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En esta disposición se fortalece al municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplía notablemente la competencia legislativa que hasta ahora han tenido los municipios. Debe aclararse que se trata de reglamentos autónomos, pero se cuida que sean expedidos dentro del marco de criterios generales, por lo que existirán bases señaladas por la ley local.

4. Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, servicios que podrán hacer con el auxilio de los estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. Además, esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socio-económicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera. Se establece un criterio general uniforme, pero se reconoce la gran diversidad que en varios aspectos existe entre los municipios, y se crea un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios.

5. El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución preside la disposición de que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.

6. Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios, con la finalidad de fortalecerlas.

Este punto es uno, si no el que más, de los de mayor trascendencia de toda la reforma. Recordemos el deseo frustrado

del Constituyente por asegurar autonomía económica al municipio y la realidad a la que hemos aludido. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se traen a colación esas ideas: "Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica".

Los ingresos que tendrán los municipios, de acuerdo con la Constitución, se integrarán con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezca, pero en todo caso percibirán: a) lo relacionado con el impuesto predial; b) las participaciones federales, y c) los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Respecto al impuesto predial, se establece que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las labores relativas a la administración de esas contribuciones. Considero que lo anterior es correcto, porque existen municipios que no cuentan con la capacidad necesaria para la administración de esos impuestos o el costo de esa administración puede ser muy oneroso.

7. Las leyes de ingresos de los ayuntamientos son aprobadas por las legislaturas locales, las que revisarán sus cuentas públicas. Este principio es correcto. Todo impuesto debe ser determinado en una ley expedida por el órgano legislativo. A su vez, se dispone que los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

8. El artículo 115 señalaba que los estados y los municipios expedirían leyes, reglamentos y disposiciones administrativas

en lo relativo al desarrollo urbano. El problema se encontraba en que no se precisaba el campo de competencia del municipio. La actual fracción V del artículo 115 especifica claramente la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano, y para cumplir con esas facultades, podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales, y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, tal y como ya señalaba el artículo 115 antes de la reforma.

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

9. Todos los ayuntamientos —ya no tan sólo aquéllos cuya población sea de 300,000 habitantes o más, que sólo son 36 municipios de un total de 2,377—, se integrarán conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas. Aquí se profundiza y respeta la integración plural de México.

10. Los congresos locales legislarán respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Habrá de precisarse el apartado del artículo 123 para evitar posibles confusiones y problemas. Lo que persigue esta disposición es asegurar derechos laborales mínimos para alrededor de un millón de trabajadores.

11. La fracción X y última está dividida en dos párrafos; el primero se refiere a los convenios que pueden suscribir la Federación y los estados para que estos últimos puedan asumir el ejercicio de las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a la primera, es decir, a la Federación. Se pone como requisito para el ejercicio de lo anterior que el desarrollo económico y social lo haga necesario. En esta forma se eleva a nivel constitucional el sistema de los Convenios Unicos de Coordinación.

La intención que persigue el párrafo indudablemente es buena. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se manifiesta que se tiene la finalidad de desconcentrar y descentralizar recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país. El secretario de Gobernación puntualizó que esos párrafos “tratan de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejado a través de un proceso centralizado de decisiones.”¹³

El segundo párrafo persigue que esos convenios también se puedan celebrar entre los estados y los municipios, pero hay una diferencia muy importante: no se habla de que los segundos puedan asumir las funciones de los estados.

Ahora bien, el problema que presenta el párrafo primero de la fracción X es que vulnera la división rígida de competencias del Estado federal mexicano, asentada en el artículo 124 constitucional; se acaba a nivel constitucional con la idea que ha sido parte esencial de nuestro sistema federal, de nuestras garantías individuales y de nuestro juicio de amparo, de que los mexi-

canos tenemos el derecho de conocer cuál es la autoridad competente que puede actuar y que si actúa una autoridad no competente, podemos recurrir al juicio de amparo. El principal problema del párrafo primero no lo contiene el segundo, ya que no habla en forma tan genérica de "funciones."

Tal y como quedó el párrafo primero, para conocer la división de competencias en nuestro sistema federal, habrá de aplicarse el artículo 124 y los otros preceptos constitucionales que se refieren a la mencionada división, y además el o los convenios que hayan celebrado la Federación y el respectivo estado.

Debe meditarse el problema de que la división de competencias entre la Federación y los estados ya no se encuentra exclusivamente regulado por la Constitución, sino también por leyes y convenios.

VII. Digamos algo sobre las perspectivas que vemos para las reformas al artículo 115 constitucional.

La mencionada iniciativa pretende mejorar la realidad a través del derecho; hacer que la norma jurídica propicie y dé cauce al cambio político y social, y procurar que a través del derecho se modifiquen y destruyan los obstáculos que ha encontrado la democracia mexicana en su larga y ardua lucha por tratar de conseguir el México que todos anhelamos.

Si existe la voluntad política para aplicar la reforma al artículo 115, como todo parece indicar, se puede prever que la realidad política mexicana cambiará en pocos años, porque realmente se habrá descentralizado, porque las comunidades municipales serán económicamente autosuficientes y porque la Federación tendrá que compensar económicamente a los estados lo que éstos hayan perdido; porque la autonomía política de los ayuntamientos se reforzará y

la contienda democrática en los municipios hará que el país se perfeccione políticamente. La reforma al artículo 115 puede lograr un avance significativo en el régimen político mexicano. La iniciativa ataca realmente uno de los graves problemas de México: la centralización.

Queremos un México mejor; mejor en todos los sentidos: en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural. Las reformas al artículo 115 constitucional pueden ayudar a conseguirlo, a profundizar y ampliar la democracia en la comunidad política básica. Y si allí se logra, ello influirá necesariamente en los otros niveles de gobierno: el de las entidades federativas y el nacional. De aquí la importancia de la aludida iniciativa presidencial, y de aquí que deseemos con fervor que las reformas al artículo 115 constitucional alcancen los objetivos que persiguen y no se conviertan en una modificación gramatical más a la Constitución, pero sin efectividad en la realidad.

NOTAS

- 1 Madrid Hurtado, Miguel de la. *Elementos de derecho constitucional*, Instituto de Capacitación Política. México, 1982, p. 365.
- 2 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1972, p. 153.
- 3 Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1979, pp. 318-319.
- 4 Para la parte histórica del Municipio se puede consultar Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1973, pp. 969-983.
- 5 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960, tomo II, p. 873.
- 6 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, obra citada, tomo II, pp. 878-879.

- 7 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, obra citada, tomo II, p. 1066.
- 8 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, obra citada, tomo II, p. 1131.
- 9 Tabla número 4 de *Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México: Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a los Estados y Municipios*. Anexo "Leo" (material de trabajo).
- 10 Bartlett Díaz, Manuel. *Comparecencia del Secretario de Gobernación*, Senado de la República, LII Legislatura. México, 1982, p. 8.
- 11 *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. México, 1967, tomo VIII, pp. 426-437.
- 12 Bartlett Díaz, Manuel, obra citada, p. 9.
- 13 Bartlett Díaz, Manuel, obra citada, pp. 19-20.