



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL PRESUPUESTO FEDERAL EN RELACION AL
DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE LOS MUNICIPIOS**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Marco Antonio Rojas De la Concha

Ciudad Universitaria D. F.



1985

FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CAPITULADO

INDICE

	Pag
INTRODUCCION	8
CAPITULO I	
I.- MARCO JURIDICO DE LA GESTION FINANCIERA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO.	15
1.1 ARTICULO 74 FRACCION IV	22
1.2 ARTICULO 115	27
1.3 ARTICULOS 117 y 118	39
1.4 NUEVA LEY DE COORDINACION FISCAL EN RELACION A LOS PRESUPUESTOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS	43
a) Antecedentes	
b) Participaciones a los Estados de la Federación, Municipios y el fondo de nivelación.	
CAPITULO II	
II.- DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO MUNICIPAL	53
2.1 BENEFICIOS SOCIO ECONOMICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL FONDO DE NIVELACION	57
2.2 RESULTADOS DEL FONDO DE NIVELACION DENTRO DE LA ECONOMIA	60
CAPITULO III	
III.- EL CASO CONCRETO EN EL ESTADO DE MEXICO	66
3.1 FUNDAMENTO LEGAL	
a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	81
b) Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México	
c) Ley de Hacienda del Estado de México	
d) Código Fiscal del Estado de México	
e) Ley de Hacienda Municipal	
f) Código Fiscal Municipal	
3.2 RESULTADOS CONCRETOS DE LOS PRINCIPIOS NORMATIVOS EN EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DEL ESTADO DE MEXICO	83
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFIA	91
ANEXOS	

I N D I C E

EL PRESUPUESTO FEDERAL EN RELACION CON EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE LOS MUNICIPIOS.

I.- MARCO JURIDICO DE LA GESTION FINANCIERA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO.-

- 1.1.- Artículo 74 fracción IV.
- 1.2.- Artículo 115.
- 1.3.- Artículos 117 y 118.
- 1.4.- Nueva Ley de Coordinación Fiscal en relación a los presupuestos de los Estados y los Municipios.
 - a).- Antecedentes.
 - b).- Participaciones a los Estados de la Federación, Municipios y el Fondo de Nivelación.

II.- DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO MUNICIPAL.

- 2.1.- Beneficios socio-económicos de las Municipios del Fondo de Nivelación.
- 2.2.- Resultados del Fondo de Nivelación dentro de la Economía Municipal.

III.- EL CASO CONCRETO EN EL ESTADO DE MEXICO.

- 3.1.- Fundamento Legal.
 - a).- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
 - b).- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.
 - c).- Ley de Hacienda del Estado de México.
 - d).- Código Fiscal del Estado de México.
 - e).- Ley de Hacienda Municipal.
 - f).- Código Fiscal Municipal.
- 3.2.- Resultados concretos de los principios normativos en el desarrollo Socio-económico del Estado de México.

C O N C L U S I O N E S

B i b l i o g r a f í a

MARCO ANTONIO ROJAS DE LA CONCHA.

I N T R O D U C C I O N

INTRODUCCION

El presupuesto federal en relación al desarrollo socio económico de los municipios.

En primer lugar y como su nombre lo indica el tema que me he propuesto desarrollar y que me interesa, es por lo siguiente: He tenido la oportunidad de trabajar en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México en diversas áreas como son la Administrativa, la Jurídica, la Fiscal y la Socio-económica.

Esto es en razón de los diferentes puestos que me han asignado en las administraciones en las que he tenido la suerte de colaborar. El tema a investigar, cuenta con demasiadas opciones para la realización de múltiples estudios, por lo que yo en lo personal, quiero enfocarlos únicamente a los logros del Municipio en el aspecto Socio-económico, no sin antes dar una breve explicación de los fundamentos para la realización de estos beneficios que vienen implícitos en las ramas o renglones con que cuenta todo presupuesto.

Es de todos nosotros conocida la preocupación del Gobierno Federal por instrumentar una Reforma Administrativa y que esta sea un proceso permanente y sistemático, con el que cuenten las Instituciones públicas a fin de adoptar una racionalidad y dinamismo en las tareas que les han sido encomendadas.

En el tiempo de laborar dentro del Municipio de Naucalpan de Juárez, como lo he expuesto anteriormente, me ha tocado ver como se ha venido realizando acciones para fortalecer las Haciendas Municipales y tomando en cuenta que los problemas socio-económicos de los mismos no habrán de resolverse mermando sus

atribuciones Constitucionales, sino por el contrario, reintegrándoselas y fortaleciéndolas a través de una serie de medidas que el Gobierno Federal ha emprendido para que los Municipios resuelvan parte de sus problemas a la mayor brevedad posible.

Quiero hacer notar que sin menoscabo a las funciones de las diversas oficinas ya sean de carácter Federal o Estatal, las municipales se han superado enormemente, en virtud de que existe un elemento indispensable que es la fiscalización, que tiene por objeto primordial vigilar y corroborar el correcto y puntual cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes, propiciando generalmente y de esta manera recaudaciones adicionales a las haciendas municipales mismas que permiten coadyuvar a solucionar las necesidades financieras que tienen que enfrentar todos los Municipios.

Desde luego que esta fiscalización, se ubica dentro del marco jurídico y técnico que, por una parte, determina las actividades a que deben sujetarse las autoridades que tienen a su cargo la realización de esta función, y por la otra garantizar los derechos y obligaciones de los, en este caso los causantes - fiscalizados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 16 párrafo segundo, establece la facultad que tienen las autoridades para corroborar el cumplimiento de determinadas obligaciones de los ciudadanos para con las autoridades respectivas, señalando que: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas".

Esto se hace notar con el fin de que conozcamos y como más adelante se detallará más adecuadamente, la obligación de todos y cada uno de los ciudadanos de contribuir con el Estado para que éste cumpla con las tareas que tiene encomendadas.

Tomando en cuenta la situación actual del país, en donde la población y las necesidades crecen de una manera acelerada y que padeciendo además graves-desequilibrios sectoriales y regionales, así como una injusta distribución del ingreso, tengo la certeza de que es casi imposible señalar límites a la acción que debe abarcar la Reforma Administrativa.

Considerando a la Administración Pública como fenómeno cuyas características son correlativas con el tipo de sociedad en que actúa y que su configuración se realiza a través de un largo proceso de la misma; debe concebirse la estrategia de la Reforma Administrativa como el proceso de identificación de las modalidades de la misma, en que una determinada acción de reforma puede dar resultados en el mediano y largo plazo. Debido a lo anterior se genera la necesidad de precisar las acciones de acuerdo a su prioridad. En consecuencia, me permitiré enumerar las siguientes situaciones:

Necesidad de transportar los programas económicos a programas administrativos u operativos y desarrollar la organización adecuada para que sean cumplidos.

Descentralizar las funciones de la Administración Pública, delegando atribuciones a organismos con los límites geográficos definidos y otorgar apoyos a los Municipios para asegurar el desarrollo socio económico y la eficacia opera

tiva de estas instituciones.

Revisar las estructuras jurídicas y administrativas, evitando vicios y creando agresiva eficacia en la administración de las finanzas Públicas Municipales.

Aplicar la metodología presupuestal adecuada, manteniendo un estrecho contacto entre la entidad planificadora, la dependencia ejecutora y las autoridades hacendarias, para mejorar los servicios y estrategias en beneficio de la comunidad social de los Municipios.

Revisión anual de los métodos de recaudación y gasto presupuestal.

Adecuación de los métodos de supervisión y evaluación operativa creando conciencia de la importancia de la función pública en todos los niveles.

En consecuencia, la estrategia de la Reforma Administrativa abarcaría dos campos fundamentales: el primero compete al estudio de la distribución de la administración como un todo, comparando objetivos y funciones que se busca cumplir; el segundo tiene como referencia la estructura y procedimientos de una institución particular, con el propósito de adaptar estos objetivos previstos para ella en el proceso de desarrollo.

Todo municipio cuenta para cumplir sus funciones con una administración cuyo funcionamiento depende de los recursos financieros, materiales, técnicos y sobre todo el esfuerzo humano de que se disponga.

El desarrollo desigual en lo económico y en lo social, pienso que ---

tiene su origen en una serie de desequilibrios de orden administrativo, que ha resultado de las diversas disponibilidades de recursos y capacidad organizativa que cuenta la Administración Pública Municipal.

Considero, que aun en condiciones económicas precarias, la voluntad, la inteligencia, la capacidad de trabajo y la responsabilidad, pueden derribar obstáculos y conducir a la acción comunitaria por caminos efectivos hacia metas de superación del Municipio.

CAPITULO I

1.- MARCO JURIDICO DE LA GESTION FINANCIERA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO.-

1.1.- Artfculo 74 fracción IV

1.2.- Artfculo 115

1.3.- Artfculos 117 y 118

1.4.- Nueva Ley de Coordinación Fiscal en relación a los - presupuestos de los Estados y Municipios.

a) Antecedentes

b) Participaciones a los Estados de la Federación, - Municipios y el Fondo de Nivelación.

CAPITULO I

1.- MARCO JURIDICO DE LA GESTION FINANCIERA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO.

Podemos decir que en el derecho político y, concretamente en la Constitución del Estado se contienen las bases de todo el derecho de una nación.

En la época actual, la creciente intervención del Estado dentro de la vida social, podría suponerse que las constituciones autorizan esa intervención, la especificarían y le pondrían marco. No ocurre así, sin embargo, en la mayor parte de las constituciones. Parece que toda especificación de las facultades de intervención del Estado pudiera adquirir un sentido restrictivo que se opone a la tendencia intervencionista cada vez mayor.

Esa intervención estatal, con tanta insistencia mostrada por nosotros como uno de los acontecimientos jurídicos capitales de la época moderna, ha traído consigo varias novedades en el campo del Derecho Público.

Una de ellas es un enorme desenvolvimiento del Derecho Administrativo, como consecuencia del gran número de nuevos servicios públicos que gradualmente aparecen.

Otra es la pérdida de la unidad jurídica del Estado. Al no serle posible al Estado tradicional la atención de tanta nueva función de bien colectivo, comienza a crear organismos independientes a los cuales se les encomienda. Estos organismos son originados por voluntad del Estado y dependen de éste, pero adquieren un cierto grado de autonomía que facilita su desempeño. A veces se les otor-

ga personalidad jurídica propia, independiente de la del Estado, junto con un patrimonio propio y una cierta autonomía de dirección. Pero, en el fondo, estas -- entidades estatales, supuestamente independientes, no son sino otra cara del Estado, el cual debe presentarse con rostro diferente en razón de que el Derecho Administrativo no ha sido capaz de resolver con eficacia jurídica el problema de este ensanchamiento imprevisto del campo de acción del Estado.

Otra novedad jurídica es el otorgamiento de poderes discrecionales bastante amplios, sea algunos servicios públicos pretendidamente autónomos antes -- mencionados, como manera de que puedan desempeñar debidamente sus funciones de -- regulación administrativa de algunas actividades, principalmente económicas. Desde que el Estado sale de su papel tradicional de mero espectador de los procesos económicos, antes librados a la iniciativa particular, necesita de mayor libertad de acción, pues va a remplazar a particulares en funciones muy variadas que éstos ejercían libremente. Estos poderes discrecionales, que se presentan en casi todas las legislaciones, vienen a quebrar ese viejo principio de que en Derecho Público el Estado o sus órganos sólo pueden hacer aquello para lo cual están expresamente facultados por la ley. No hay duda que tampoco es este aspecto el Derecho ha logrado afinar soluciones apropiadas hasta la fecha. Es preciso que logre armonizar la libertad de acción que los servicios y organismos estatales -- requieren para poder cumplir con rapidez y eficacia sus nuevas funciones, con un sistema jurídico que evite el riesgo de arbitrariedad de parte de ellos.

La intervención estatal asigna también un mayor relieve a los estudios sobre responsabilidad jurídica del Estado dentro del ámbito nacional y, especialmente, frente a los particulares.

Vemos, asimismo, que el Estado está haciendo uso del Derecho Económico, desde luego esta rama del derecho, se puede decir es de las ramas más jóvenes del Derecho moderno, pese a que su desarrollo cuantitativo adquiriera proporciones --- impresionantes. Su sistemática dista mucho de estar acabada y todavía se discuten sus alcances y sus límites.

El derecho económico, sabemos que es una de las ramas del derecho social, pues expresa la voluntad del Estado de organizar su intervención dentro de la economía con el fin de fortificarla, de velar por los intereses de los miembros más débiles de la sociedad desde el punto de vista económico, como son los consumidores, y proponer una mejor distribución de la riqueza. Vemos aquí evidenciada claramente esa característica del Estado Moderno que consiste en su preocupación primordial por el bienestar económico del pueblo.

La variedad de objetivos que se propone el Estado moderno mediante la regulación económica que impone con este derecho, implica una gran dispersión de temas en relación con los preceptos que lo componen, dispersión que dificulta una sistematización e impide una delimitación, puesto que el criterio que determina la regulación es esencialmente pragmático y subordinado a los principios económicos, altamente contingentes, que predominan en la política económica de un país dado en un momento dado. Con todo, y más con el propósito de dar una orientación general que con el de precisar campos propios y exclusivos de esta nueva rama jurídica, podemos mencionar como materias que aborda la preceptiva económica más corriente en nuestros países las siguientes:

- 1.- Normas sobre integración económica internacional.
- 2.- Reglas sobre tratamiento de capitales aportados desde el extranjero

3.- Regulación legal de las operaciones de comercio exterior.

4.- Normas sobre regulación monetaria y sobre cambio de monedas extranjeras.

5.- Preceptos concernientes a la planificación interna de la economía nacional.

6.- Directivas impuestas por el Estado al sistema de créditos disponibles para la producción y el comercio.

7.- Normas sobre producción de bienes, algunas veces con exigencias sobre mínimo de producción y sobre naturaleza y calidad de ésta.

8.- Preceptos sobre distribución de los productos también a veces con exigencias de sobre precios máximos de venta, sobre obligación de venta y sobre control de calidad, especialmente cuando se trata de artículos de primera necesidad.

9.- Reglas de protección para el consumidor, entre las que pueden mencionarse los abusos de la propaganda comercial, las prohibiciones de monopolios, de acaparamiento y de toda clase de actividades tendientes a un manejo artificial de los precios.

Así, pues, el derecho económico tiene ya una gran importancia dentro de todos los países y visiblemente domina una tendencia a que la adquiere cada vez mayor. Es una especie de signo de los tiempos, que demuestra, por una parte, el fin del liberal-individualismo y, por otra, la aparición en mayor o menor grado de nuevas formas de organización socioeconómica destinadas a asegurar un mayor bienestar a las masas, a proteger a los sectores sociales más desfavorecidos y, en general, a impedir que el interés del lucro privado y la libertad económica continúen acentuando las diferencias y contradicciones económicas dentro de la sociedad.

Claro está que para que el Estado pueda ir desempeñando toda esa situación intervencionista, con fines de beneficio social, debe forzosamente, tener el fundamento necesario y suficiente donde apoye esa intervención, desde luego - y en nuestro caso, ello lo encontramos en nuestra Constitución Política. Ahora bien y para sentar mejor nuestra aseveración, podemos decir que nuestra Carta -- Magna, dentro de su texto, la podemos considerar como la más adecuada y natural-expresión de las aspiraciones nacionales en materia de organización social y nos muestra ciertas ideas dominantes que nos ayudan a perfilar algunas bases.

En forma puramente esquemática mencionamos entre otras cosas:

1.- El Gobierno debe tener forma republicana, representativa, democrática y federal, con respeto de las autonomías locales (Artículos 40 y 115)

2.- El pueblo es el titular esencial y originario de la soberanía; de él dimana y a su servicio está todo poder; él conserva el derecho inalienable - de alterar o modificar la forma de gobierno (Artículo 39)

3.- La democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo (Artículo 3o.)

4.- La meta de la organización social mexicana es el desarrollo de todas las facultades del ser humano, dentro de una mejor convivencia humana, en un ambiente de aprecio a la dignidad humana, a la familia y a la fraternidad entre los hombres (Artículo 3o.)

5.- Existe un conjunto de libertades ciudadanas fundamentales que deben ser respetadas (Artículos 1 al 26).

6.- Debe procurarse una equitativa distribución de la riqueza, para lo cual se ponen límites a la propiedad rural, se instituye un patrimonio familiar y se permite dotar de tierras a núcleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad inmediata (Artículos 27 y 123).

7.- El interés general de la sociedad predomina por sobre el interés de particulares (Implicito en los artículos 3, 4, 27, 28 y 131).

8.- La Nación tiene derecho originario de propiedad sobre las tierras y aguas y le corresponde el derecho de transferir el dominio de ellas a los particulares a fin de que se constituya la propiedad privada. (Artículo 27)

9.- El derecho de propiedad privada no es absoluto. El Estado puede privar de él por causa de utilidad pública sin necesidad de indemnización previa y pagando solamente el valor declarado para fines fiscales. Tiene también el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público (Artículo 27)

10.- Son deberes especiales del Estado la educación y la salubridad públicas (Artículo 3 y 73).

11.- Los ciudadanos deben cumplir ciertos deberes públicos (Artículos 5 y 36).

12.- La base de la actividad económica es la libre concurrencia, dentro de un ambiente de libertad de industria y comercio (Artículos 4 y 28)

13.- Sin embargo, se reconoce que la falta de medios económicos coloca al trabajador en condición de desigualdad frente al patrón, por lo que la ley -

debe intervenir a fin de apoyar al más débil y restablecer la igualdad (Artículo 123)

14.- Se acepta que la sociedad está dividida en clases; trabajadores y patronos. El Estado procura la armonía y la conciliación entre ambas clases (Artículo 123)

Aun cuando a groso modo, hemos visto cómo el Estado penetra cada día en la vida económica de la sociedad para su mejor ordenación en ese aspecto; - asimismo, nos hemos referido, en términos generales la estructuración de nuestra Constitución. Ahora nos corresponde analizar, en forma particular el marco jurídico de la gestión financiera Municipal dentro de la misma (Artículo -- 115)

Podemos decir que el conjunto de normas que rigen la estructura municipal dentro de nuestra Constitución, la podemos agrupar en la forma siguiente:

Encontramos que nuestra Constitución Política crea al Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los Estados han estructurado su régimen municipal, y establecen los principios políticos que deben inspirarlo.

Por otra parte, tenemos a 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 las competencias entre órganos estatales y municipales, todo ello subordinándose a lineamientos trazados por -- nuestra Carta Magna.

Así, también tenemos que las leyes orgánicas municipales, expedidas -- por las legislaturas de los Estados, organizan al detalle las corporaciones locales.

En relación con el marco jurídico financiero, de nuestro municipio, lo encontramos en la Constitución precisamente en el Artículo 74 que a la letra dice:

1.1. Artículo 74 Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...II.- Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III.- Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como - revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Como es de contemplarse en el artículo que se comenta, sus fracciones II, III, y IV se refieren a las facultades hacendarias y consisten esencialmente en aprobar el presupuesto anual de egresos de la Federación y el presupuesto de gastos del Distrito Federal, lo que presupone la previa discusión y aprobación de las contribuciones o impuestos que deberán cubrir los habitantes de la República.

1.2. ARTICULO 115.-

Antes de hacer referencia al artículo 115 en forma concreta, creemos -

conveniente referirnos aun cuando en forma somera a algunos de sus antecedentes, lo anterior, para tener una idea más clara de la importancia del precepto citado.

Así vemos que Venustiano Carranza que quiso la libertad municipal lo llevó en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, a no intentar por estar entonces en lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe, no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al municipio. Se piensa que Carranza por exigencias del momento, eludió todo peligro de divergencias que pudieran suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logró unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que, en 1913, era el derrumbe del régimen espurio de Huerta.

Pero una vez que fue liquidado ese objetivo Carranza, en su mensaje ante la convención de generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre, manifestó:

..."Todos ustedes los jefes del Ejército Constitucionalista, discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por lo que tan esforzadamente hemos luchado". (1)

Sobre esto, se cree que Carranza cumplía su ofrecimiento formulado en el transcurso de la lucha por la legalidad. No sólo restablecía con carácter transitorio las instituciones, sino que además, sometía a discusión de programa de reformas, posible desde el momento en que la República ocupaba victoriosamente la capital de la misma.

(1) Calzada Padrón F. Municipio Libre Ed.U.N.A.M. México, 1983, págs. 87 y ss.

Es en ese entonces cuando aborda el problema municipal, o sea, el 3 de octubre de 1914, agregó:

"Igualmente durante la campaña, todos los Jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideran de urgente necesidad pública, - antes del restablecimiento hablé a los principales Jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de - libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que en seguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas". (2)

En consecuencia a nadie escapará la significación que tiene que considerarse en primer término esta medida, mencionada antes que el mismo problema -- agrario, al que dedicó el segundo párrafo, añadiendo en el tercero:

"Que los municipios, por causa de utilidad pública, expropien, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, - mercados y casa de justicia". (3)

Como puede contemplarse, Carranza con esto demostró su preocupación -- por la cuestión municipal.

Asimismo. sabemos la suerte que corrió la convención militar, el aplazamiento de sus trabajos y su traslado a la ciudad de Aguascalientes. No obstan

te, tales escollos no fueron suficientes para impedir que el Gobierno Constitucionalista llevase a cabo se anhelado programa de reformas políticas y sociales. Por ellos, el 12 de diciembre de 1914 encontrándose en Veracruz donde instaló el Gobierno con todo su gabinete, Carranza expidió un decreto con "Adiciones al --- Plan de Guadalupe".

Dicho decreto de adiciones, en el artículo 2o. decía que: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

De inmediato, se puso manos a la obra y la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron en número de 19, figurando entre ellos, 5 sobre asuntos municipales:

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 expropiar terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territo--

rios 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 y mercados, etc.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el Municipio Libre; entre los decretos dictados en Veracruz, llevó el número 7 el que reformaba el Plan de Guadalupe y el número 8, el relativo a la libertad municipal, que se expidió el 26 de diciembre de 1914.

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 Constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos. El derecho expedido en Veracruz dice Textualmente:

Artículo Único.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el man

do de la fuerza pública de los municipios donde recidieren habitualmente o transitoriamente. (4)

Como puede contemplarse, el decreto expedido por Carranza satisfacía las necesidades del momento y substituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, el Municipio Libre, que se debate todavía en nuestro tiempo.

Así, pues, el decreto número ocho expedido en Veracruz de 26 de diciembre de 1914, inició la reforma municipal de la Revolución.

Significativo es que, para Carranza, la medida de mayor urgencia haya sido la relativa al régimen municipal, al que consagró su primer decreto reformista en espera de cumplir con los requisitos señalados por la Constitución de 1857.

En 1916 pudo reunirse, en Querétaro, el Congreso Constituyente. Una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dio lectura al proyecto presentado por Carranza, así, pues, encontramos al Municipio en el Constituyente de 1917. Veamos:

La libertad municipal, por las razones expuestas era la bandera de quienes pugnan por un régimen municipal capaz de establecer autoridades propias.

Así encontramos que el Diputado Heriberto Jara expresó durante los debates: "Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén --

(4) Carranza Venustiano.-Decreto Núm.8 de 26 de diciembre de 1914. Diario de Debates.

siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de las formas más eficaces de tratar esos problemas". (5)

En forma objetiva, aunque sin especificar las funciones del municipio, se centra el criterio de lo que éste debe abordar.

Ochoa Campos señala: "En torno de la cuestión financiera giró toda la discusión. No se puso en duda la conveniencia de otorgar a las municipalidades su libertad política". (6)

No puede dudarse, entonces, que la medida fue absolutamente política. Por tanto, la organización administrativa, a pesar de la polémica que desata la fracción II del artículo 115 Constitucional, tenía carácter de segundo plano. A nuestro juicio, aquí radica primordialmente el error: sin organización económica la existencia política de los municipios es precaria, como lo comprobamos en la actualidad.

"EL problema quedó en pie -afirma Ochoa Campos. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional". (7)

Coincidimos con este criterio y creemos que mientras no se resuelva favorablemente la cuestión, podrán solucionarse superficialmente y en forma paternal las carencias de las comunidades modestas, pero no se acabará la incapacidad de los municipios para ser auténticos rectores de su destino.

(5) Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo II. Ediciones de la XLVI Legislatura.

(6) Ochoa Campos M., La Reforma Municipal Ed. Porrúa, S.A. Mex. 1979 pag. 343

(7) Ochoa Campos M., pag. 345.

Así, pues, tenemos que en el volumen VIII de la extraordinaria obra - "Derechos del Pueblo Mexicano", y que fue editada por la Cámara de Diputados, - en la XLV Legislatura encontramos lo siguiente: (8)

"El artículo 115 ha sido objeto de varias reformas, la primera de -- ellas, de 1928, que disminuyó el número de diputados a las legislaturas de los Estados; la segunda, de 1933, agregó un segundo párrafo a la fracción primera, fijó normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos - de los ayuntamientos; la tercera, de 1943, amplió a seis años el período de ges- tión de los gobernadores constitucionales; la siguientes reforma, de 1947, agre- gó a la fracción I, un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho a votar y -- ser votadas en las elecciones municipales; y la última modificación, de 1953, - suprimió el segundo párrafo de la fracción I, en virtud de que al mismo tiempo- se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de- ciudadanas."

A estas reformas debe añadirse la última, publicada en el Diario Ofi- cial de la Federación el 6 de febrero de 1976, adicionándose las fracciones IV y V, con motivo de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Nuestro artículo en cuestión, quedó, en la actualidad, de la siguien- te manera:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la -- forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de - su división territorial y de su organización política y administrativa, el Muni- cipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos 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 a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los -- bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de 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).- Limpia
- d).- Mercados y centrales de abastos
- e).- Panteones
- f).- Rastro
- g).- Calles, parques y jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división y 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 éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones -

en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones a subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

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

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo -- más de seis años.

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de la falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo - cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano -

mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la legislación de las legislaturas locales y principio de representación proporcional en la ---- elección de los ayuntamientos de todos los Municipios;

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, - se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en - lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere, y

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán conve-

nir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y 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.

En relación al artículo en cuestión, podemos decir los siguientes comentarios:

Esta disposición constitucional ordena cuál debe ser el régimen político de los Estados de la Federación; además instituye el municipio libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de las entidades federativas. Cabe destacar que en los términos del artículo 40 de la propia Constitución, la República Mexicana está integrada por Estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por municipios libres y autónomos, - atentos a lo dispuesto por el artículo en comentario.

Ahora bien, y de acuerdo con el precepto que nos ocupa, los Estados que forman la Federación Mexicana tienen facultades para otorgarse libremente su propia Constitución Política y sus leyes Reglamentarias, sin más limitación que las materias y facultades que en forma expresa la Constitución Federal reserva a los órganos y funcionarios de la Federación.

Por lo que se refiere a los Municipios, debemos señalar que no obstante que el artículo 115 que comentamos, establece que administrarán libremente su hacienda, tal libertad es relativa, ya que su patrimonio está formado por las con

atribuciones que le señalan las legislaturas de sus respectivos Estados. Sin embargo, los municipios gozan de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que los convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

Nuestro artículo en cuestión también se refiere a las atribuciones y funcionamiento de los órganos fundamentales de toda la entidad federativa; los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En cuanto al anterior orden de ideas, el Poder Ejecutivo estatal se deposita en la persona del gobernador, cuya elección y facultades se encuentran reglamentadas en la propia Constitución Federal y en cada constitución local y estatal. En este sentido debemos señalar que a los gobernadores se les aplican las mismas reglas y requisitos que al Presidente de la República.

Por lo que se refiere al Poder Legislativo, debemos destacar que el mismo se encuentra integrado en forma unicameral, o sea, cuentan con una sola cámara: la de Diputados, a diferencia de la Federación. Resultan también aplicables a este respecto los mismos principios establecidos en la Constitución Federal para la elección directa de dichos representantes populares.

En relación al Poder Judicial es necesario consignar que si bien es cierto que el artículo 115 no lo menciona expresamente, sí se encuentra previsto en forma indirecta en el artículo 106 constitucional. Asimismo, no se debe pasar por alto que la Constitución Federal ordena que los Estados que integran el pacto federal deben organizarse a semejanza de la Federación, siguiendo se régimen de gobierno; por tanto, debe entenderse que las entidades federativas contarán necesariamente con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a nivel local.

Por cuanto a las reformas que recientemente se hicieron a este ordenamiento es ambivalente porque por una parte son de beneficio a la autonomía municipal, y por otra, son limitativas de la misma. Por lo que se refiere a las primeras, se especifican áreas de aplicación de contribuciones que se reservan a los municipios, como son las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos prestados por el mismo municipio. Se le reconoce al municipio facultades reglamentarias en materia de policía y buen gobierno. Asimismo, se desglosan otras facultades como las relativas a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles; formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano, otorgamiento de licencias para construcción, regulación de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de reservas ecológicas. Por último, dentro del aspecto positivo, se encuentran los servicios públicos cuya prestación por regla general corresponde a los municipios.

Por lo que se refiere a las restricciones respecto de la autonomía municipal, contenidas en la reforma deben citarse la concesión de atribuciones a favor de los congresos de los Estados para suspender o desconocer ayuntamientos sin mayor requisito que el voto de las dos terceras partes del congreso, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

Debemos observar también que si bien hay avance en el reconocimiento de determinadas fuentes tributarias a favor del municipio, subsiste una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho de los municipios en las participaciones federales o estatales, quedando, en consecuencia, supeditados a las autorizaciones o asignaciones de las legislaturas locales, y éstas a su vez a los acuerdos celebrados en el Ejecutivo Federal. De esta forma siguen siendo los congresos locales quienes tienen las facultades municipales en materia de ingresos.

De acuerdo con el párrafo tercero, en lo futuro todos los ayuntamientos estarán integrados también por regidores de representación proporcional (que hasta ahora sólo ocurría en municipios con más de trescientos mil habitantes), lo cual es beneficioso para democratizar el poder público, siempre y cuando no sea -paliativo para posponer la posibilidad de la vigencia de un sistema electoral -- imparcial y objetivo.

Creemos conveniente volver a insistir y advirtiendo que en este mismo texto se reitera que el mando de la fuerza pública en la sede de los poderes del Estado (la capital), queda a cargo del gobernador, y no se prohíbe expresamente - a esta autoridad ejercer el mando en el resto de los municipios del Estado, lo -- que las leyes locales con frecuencia permiten en demérito de la autonomía municipal.

Para finalizar, podemos decir que en la fracción IX se indica que las relaciones laborales entre municipio y sus trabajadores se regirá por la ley que expida la legislatura del Estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 -- constitucional, lo que resuelve una permanente interrogante respecto a las competencias en materia laboral.

1.3. Artículos 117 y 118

Por lo que se refiere a los Artículos Constitucionales; nos dicen:

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II.- (Derogada)

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V.- Prohibir ni grabar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, - desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Este numeral establece una serie de prohibiciones a cargo de los estados, en atención a que el gobierno de la República se realiza en dos planos separados y distintos: federal y estatal. En estas condiciones, es lógico deducir -- que las atribuciones que no están expresamente concedidas a la Federación, debe-- rán entenderse como reservadas a los estados, inclusive así lo establece el ar-- tículo 124 de la propia ley fundamental. De lo anterior se desprende que las fun-- ciones referidas en este artículo 117 le corresponde realizarlas en forma exclusi-- va al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo.

Artículo 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la - Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni -- imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III.- Hacer la guerra por sí alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República.

En tanto que el artículo 117 dispone una serie de prohibiciones absolu-- tas para los estados, el presente dispositivo señala que para realizar determina-- dos actos se requiere la autorización expresa del Congreso de la Unión.

De los artículos transcritos y comentados, podemos desprender que deli--

mitan funciones tanto de lo Federal, Estatal y Municipal; sin embargo, que haya quedado establecido con propiedad el radio de acción municipal, no se ha logrado.

Es de comprenderse que las limitaciones para fijar las funciones de los Ayuntamientos son de lo más variadas; desde la reiterada "autonomía" por la que se pretende limitar toda colaboración al municipio, en algunos casos, hasta la constante intervención de autoridades estatales y federales que merman el carácter de independencia del mismo, en otros, situación que se ve claramente en los artículos que se han comentado.

Por ejemplo hay personas que determinan el campo de actividades municipales en torno a lo "doméstico", es decir, a aquello que se relacione directamente con la familia, el hogar y la vida en las comunidades; sólo que no todas las funciones públicas son municipales, puesto que para que lo sean se requiere que regulen necesidades colectivas y que estén organizadas de manera tal que hagan posible su atención. (9)

Serra Rojas dice que: "Municipalizar un servicio es el acto por el cual el municipio legalmente se hace cargo de una necesidad municipal. Desde luego, la municipalización debe operarse en servicios que son de la exclusiva competencia del municipio." (10)

Las Constituciones de cada Estado, así como las leyes orgánicas para los municipios, señalan las atribuciones que corresponden a los Ayuntamientos, aunque no se despeje la incógnita para aclarar hasta dónde llegan las facultades de la Federación y de los gobiernos estatales para no invadir la jurisdicción de la comuna.

(9) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Quinta Edición. 1972. Tomo I. pág. 585.

(10) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pág. 592

Es por esto que se llega a afirmar que "todo aquello que no tiene a su cargo el gobierno federal, o los gobiernos de las Entidades locales, queda en el campo de la acción municipal".

He aquí, entonces, que tenemos dos posturas disímboles: la primera concede al desarrollo de la función municipal a la inmediatez doméstica, y la segunda, por el contrario, deja al municipio lo que no corresponde al terreno federal y estatal, por simple eliminación.

Si queremos respetar la "libertad municipal" es impropio que sólo -- aquello que no calga en las esferas federal o estatal pueda quedar al municipio, pues permitiríamos que las facultades municipales dependieran del criterio de -- otras autoridades que, al mismo tiempo, protegerían sus funciones y las ampliarían a la medida de su propia comodidad.

Podemos decir, por último, que a nuestro juicio, las funciones municipales son aquellas atribuciones otorgadas a los Ayuntamientos para regular su vida interior y generar los servicios indispensables para la convivencia. Así, el municipio se desarrolla por sí mismo como veremos más adelante.

1.4.- NUEVA LEY DE COORDINACION FISCAL EN RELACION A LOS PRESUPUESTOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

Podemos considerar que la coordinación a que hemos hecho referencia -- en nuestro precedente inciso, tiene por razón algunos fundamentales aspectos, -- mismo que trataremos de explicar a efecto de tener una idea clara de esta participación entre la Federación, Estados y Municipios, así tenemos que:

a).- Reexaminar las bases de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios con el fin de llegar a una mayor equidad fiscal;

b).- Introducir elementos informadores a la estructura legal tributaria, mediante la modificación o adopción de gravámenes,

c).- Aglutinar y dar cohesión al sistema tributario en los tres niveles, para hacer homogéneas las normas existentes, dar operatividad a los conceptos y - facilitar su difusión y cumplimiento.

d).- Modernizar la administración tributaria y

e).- Establecer las bases y los mecanismos de coordinación entre los esquemas fiscales de la Federación los Estados y los Municipios.

a).- ANTECEDENTES.-

Según los antecedentes referentes a la coordinación entre los Estados - es ya de larga trayectoria, y precisamente quien la iniciara fue la Secretaría de Hacienda desde el año de 1925 y continuada en reuniones y convenciones nacionales que se dieron en los años de 1932, 1947 y 1973. Así, tenemos que en todas estas convenciones nacionales fiscales se han venido persiguiendo dos objetivos fundamentales:

1.- Lograr mejor equilibrio en la distribución de los ingresos tributarios entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fin de que cada uno de

ellos pueda realizar los fines que le son propios y,

2.- Corregir y armonizar los respectivos sistemas tributarios, a efecto de que produzcan los ingresos que las entidades requieren para financiar sus gastos públicos, pugnando por suprimir procedimientos alcabalatorios y otras deficiencias que obstaculicen el desarrollo.

Es de contemplarse que esta necesidad de coordinación a los tres niveles, se puso de manifiesto desde hace muchos años. En efecto, en 1947, durante la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal, la Subcomisión del Plan Nacional de Arbitros y la Asamblea Plenaria respectiva, aprobaron la conclusión en el sub-inciso f) inciso III, que estableció:

"La Tercera Convención Nacional Fiscal, considera que la consolidación de la unidad económica nacional, indispensable para que la nación pueda realizar sus fines esenciales, sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los Estados y de los Municipios".

"Para que las tres Entidades puedan obtener los recursos adecuados, debe reconocerse:

f).- La necesidad y conveniencia de que los Estados y Municipios incrementen sus ingresos totales, de que sus economías públicas crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación y de que, adicionalmente, los Estados y Municipios participen en mayor proporción en el incremento de los ingresos federales. (11)

Por otra parte, tenemos que el sistema fiscal del país, está estructura

(11) Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 1948.

do sobre la base de un pequeño número de ingresos privativos y, el resto, sobre el concepto de ingresos en participación, pero, para que puedan operar estos principios y estos sistemas, se requiere la igualdad, la uniformidad en la aplicación y la equidad, ya que éstas no existen. Hay disparidad en el sistema Federal y hay - disparidad en el sistema Estatal.

En el sistema Federal, los distintos municipios del país son tratados en tres formas distintas que implican una enorme injusticia. En el primer caso, las leyes Federales señalan participación precisa a favor de algunos municipios. En el segundo caso, las leyes federales encomiendan a las Legislaturas locales el señalar el por ciento de participación municipal libremente. En el tercer caso, las - leyes federales ni señalan participación a los Municipios, ni encargan a las legis- laturas locales el fijarlas.

Para fijar la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y - los Municipios, se pueden seguir varios criterios, entre ellos, el de la amplitud del impuesto. En efecto, el criterio para resolver si un impuesto corresponde a la Federación, al Estado o al Municipio, se puede discriminar entre otros criterios -- teóricos o circunstanciales, de acuerdo con la opinión de Seligmán, que al respec- to dice que el criterio que debe seguirse para saber cuándo un impuesto correspon- de a una unidad política dada, es que, a medida que la base del impuesto sea más - amplia, corresponderá siempre a la Entidad pública de mayor poder.

Ahora bien, el Ejecutivo Federal celebra convenios únicos de coordina- ción con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambas órde- nes de gobierno en materias que les compete de manera concurrente, así como en -- aquellas de interés común, considera que, en acatamiento a las disposiciones cons-

titucionales sobre el Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es preciso fortalecerlo como órgano de participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno.

Se considera también que, el Gobierno del Estado tiene la intención de establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal con los municipios de la Entidad, procurando su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño de sus responsabilidades públicas.

De acuerdo con lo anterior, se celebran los convenios de coordinación a los tres niveles, para establecer una forma de realización de programas específicos de desarrollo que comprenden un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios. (12)

Por su parte la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 22 de diciembre de 1976, confirma y reglamenta tanto el acuerdo de 2 de diciembre de ese año, a que ya hemos aludido, como el texto del convenio único de coordinación y así encontramos:

Artículo 22.- "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico social de las propias entidades federativas.

(12) Diario Oficial del 6 de diciembre de 1976.

b).- PARTICIPACIONES A LOS ESTADOS DE LA FEDERACION, MUNICIPIOS Y EL FONDO DE NIVELACION.-

El convenio único de coordinación a que nos hemos venido refiriendo establece la participación a los niveles federal, local y municipal, para planear y organizar el desarrollo armónico y equilibrado, tanto general del país, como en particular de cada una de las Entidades Federativas.

El propio convenio único de coordinación establece que es preciso fortalecer al Municipio como órgano de participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno.

El acuerdo de 2 de diciembre de 1976, regula la celebración del convenio único de coordinación, señalando que ha de realizarse la asistencia técnica, administrativa y fiscal para el fortalecimiento de los municipios, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a solicitud de los ejecutivos estatales.

El propio acuerdo de 2 de diciembre de 1976 señala que la asistencia técnica, administrativa y fiscal que deberá prestarse a los municipios, será con vista a su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño de las responsabilidades que les corresponden.

Y, con base en los convenios únicos de coordinación, la incorporación de las administraciones municipales al sistema de Coordinación Fiscal, se realiza a través de la asistencia técnica, administrativa y fiscal a los propios municipios.

La Secretaría de Hacienda realiza estos programas a través de la Dirección de Coordinación Fiscal. Falta solamente que, en los Convenios de Coordina---

ción Fiscal con la propia Secretaría de Hacienda, pese a la participación impositiva que en ellos se les tiene asignada, los Municipios sean oídos y tomados en cuenta. Por ello, en la reunión del IEPES Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, celebrada en Veracruz en marzo de 1976, se llegó a la conclusión Quinta que dice: "Que en los Convenios de Coordinación, celebrados entre los Estados y la Secretaría de Hacienda, se dé a los Municipios la participación que les corresponde en la recaudación y distribución de los impuestos".

Al efecto, en las reuniones de Tesoreros Estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda se ha propuesto ya, dar a los municipios la representación jurídica en la coordinación fiscal.(13)

En atención a lo establecido por el artículo 5o., fracciones I y XII, -- del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y considerando la necesidad de establecer un sistema de coordinación interno para la realización eficaz del programa hacendario, en lo relativo al fortalecimiento de las haciendas públicas de las Entidades Federativas y Municipios, se consideró conveniente, que las actividades que en esta materia corresponden a diversas unidades administrativas de esa Secretaría, se realicen conforme al Acuerdo No. 101-333, de fecha 1o. de agosto de 1977, que crea la Comisión Coordinadora Interna de las Relaciones Financieras y Fiscales con los Estados y Municipios. (14)

La Comisión es presidida por el Secretario de Hacienda y cuenta con un Coordinador Especial y un Secretario Técnico.

A través de esta Comisión se coordina la política fiscal con los Estados y Municipios, se realiza el apoyo financiero a Estados y Municipios y se proponen

(13) Ochoa Campos M. La Reforma Municipal, Ed.Porrúa, S.A. México,D.F.1979 Pág.452.

(14) Ibidem pág. 453.

recomendaciones sobre las políticas relativas a ingresos, técnicas presupuestales, financiamiento, sistemas de capacitación de recursos y administración del gasto -- público de los Estados y Municipios.

En cuanto al mejoramiento interno de las Haciendas Municipales, en la -- Reunión Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Chis., celebrada el 14 de julio de 1977, se llegó a las siguientes recomendaciones:

- 1.- El mantenimiento y uso adecuado de los Padrones de causantes.
- 2.- La promoción de campañas de regularización.
- 3.- La promoción de campañas de empadronamiento.
- 4.- La adopción de un Programa de Recuperación de Rezagos.
- 5.- La actualización y uso adecuado, del Padrón de Propiedades Municipales, para promover su rentabilidad.
- 6.- La implantación de modernos sistemas administrativos.
- 7.- La promoción de la capacitación del personal.
- 8.- La mejoría en la presentación de oficinas.
- 9.- La aplicación correcta de los instrumentos fiscales y reglamentos -- vigentes, para los diversos aspectos de la administración municipal. (15)

Sin entrar en mayores comentarios podemos manifestar que el análisis de la historia del país, nos demuestra que la corriente centralista siempre ha predominado en las diferentes épocas. Esto ha traído consigo, entre otros fenómenos, -- que las acciones gubernamentales se centran en el Poder Federal, lo que ha traído como consecuencia la funesta macrocefalia política, económica y demográfica de la ciudad de México, así como la concentración de población y oportunidades económi-- cas en unas cuantas regiones debilitando a las demás.

En la actualidad, si bien es cierto que en ocasiones se ha afirmado la necesidad de fortalecer el Pacto Federal y por ende, al municipio, se puede apreciar la clara lucha entre las doctrinas señaladas; y lo que es peor, que de los propios planteamientos relacionados con la descentralización surge una tendencia centralista.

Así, pues, encontramos por ejemplo que la Reforma Administrativa publicada en 1981, el Manual de Administración Pública Municipal, el cuál pretende -- ser el instrumento para la integración, funcionamiento y administración municipales, olvidando que dentro de la unidad federal existe una diversidad geográfica, poblacional y de recursos que presentan marcadas diferencias y contrastes, por lo cual es imposible que el tratamiento de los problemas municipales se uniformice en esquemas que ignoren sus características personales. (16)

Como podrá contemplarse dentro de la coordinación fiscal, referente a las participaciones a los Estados de la Federación y Municipios con relación al Fondo de Nivelación, siempre se han presentado dos corrientes, una la descentralizadora, y la otra, la centralista y que en última instancia la corriente centralista, es a la que nuestros gobiernos le han dado vida y resultando que la corriente descentralizadora no es otra cosa que parte de la demagogia. Para definir mejor esto podemos decir que la pugna entre esas dos corrientes resultan risible y ridículo como la opción que se da entre el PRI y el PAN, es decir, un verdadero juego de palabras y fintas como el juego de muñecas.

Ya hemos contemplado que la preocupación municipal data desde la época de Venustiano Carranza y que llega con toda su viveza hasta nuestros días; lo que nos inquieta es que esa larga preocupación haya quedado sólo en eso, pues en

(16) Manual de Administración Pública Municipal. Ed. Trillas. De Montaña Agustín. - México. 1981

lapsus y principalmente, al artículo 115 Constitucional se le han venido haciendo una serie de reformas, enmiendas y más reformas; y sin embargo, nuestros Municipios siguen arrastrando su miseria, sus deficiencias, sociales, económicas, jurídicas y culturales, lo que viene a demostrar que el Fondo de Nivelación viene a ser una farsa más, ya que por Fondo de Nivelación entendemos que las participaciones económicas deben ser proporcionales y guardar una verdadera equidad en cuanto al reparto del presupuesto a los Municipios más necesitados situación ésta que es así, pues para marcar tan sólo una diferencia de inequidad no es lo mismo hablar ni ver al Municipio de Tlalnepantla en relación a cualquiera de los Municipios -- de Tlaxcala.

Para concluir sólo nos falta decir que se debe de limitar, pero ya, la palabrería y se debe de ir más a la acción.

C A P I T U L O II

11.- DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO MUNICIPAL.

2.1.-Beneficios socio-económicos de los Municipios del Fondo de Nivelación.

2.2.-Resultados del Fondo de Nivelación dentro de la Economía Municipal.

CAPITULO II

II.- DESARROLLO SOCIOECONOMICO MUNICIPAL.-

Antes de entrar al análisis de la cuestión socio-económica del Municipio, nos referimos a las siguientes ideas fundamentales que consagra el artículo 115 Constitucional, pues de ellas se desprenden las bases que servirán para determinar nuestro propósito:

Así que, tenemos que al municipio se le reconoce su autonomía o libertad; esta afirmación de que el municipio libre es la base de la división territorial de los Estados, reconoce a nuestro artículo en cuestión, un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el municipio tiene capacidad de darse. El que el municipio sea base de la organización política del Estado -- significa que las comunidades locales disponen de sus órganos de poder que, de -- acuerdo con el principio democrático de la forma de gobierno federal y estatal, - deben integrarse con apoyo en la libertad popular. El hecho de que el municipio - sea también la base de la división administrativa del Estado significa que el pro- pio Estado deberá respetar los límites geográficos de la Municipios y conducir su labor administrativa conforme a éstos, aunque nos parece que podrán existir otras divisiones regionales o distritales siempre y cuando no impliquen la erección de autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado, ni mucho menos ese centra- lismo, que a nuestro juicio, no es nada beneficioso en eficacia con relación al - desarrollo Municipal en sus diferentes aspectos, pero sí resulta que ese centra- lismo se da y se mantiene con el único propósito de controlar políticamente a -- aquellos aún a costa de pisotear su libertad y autonomía.

También nuestro artículo 115 Constitucional establece el principio de

la autoridad municipal, o sea, el Imperativo de que el ayuntamiento como autoridad municipal se elija popularmente por el sistema de representación proporcional cuando su población es de trescientos mil habitantes o más, y en caso contrario, por el sistema de mayoría relativa. Estatuye también la no reelección inmediata de sus integrantes. Esto robustece el aspecto político del municipio, así como el que no puedan existir legalmente autoridades intermedias entre éste y el Estado. Sobre este aspecto, podemos comentar lo siguiente: en cuanto a la elección popular de -- que habla nuestro artículo en comentario es una farsa pues nunca en la mayoría de los municipios se elige a la persona más popular del mismo, sino que el arreglo -- viene ya de arriba, es decir, del PRI estatal, y en ocasiones del central, poniendo a personas totalmente impopulares y que generalmente pertenecen a gremios, como por ejemplo, el Municipio de Zacuatipán, Hidalgo en el que trienio tras trienio -- los turnos les van quedando a los profesores, mismos que en lugar de dedicarse a la bella labor educativa, que es su misión, la dedican a lo que en el argot político se le llama grilla. Ahora bien, al término de sus cargos los municipios están igual o peor que cuando entraron, eso sí, con una que otra obrita de relumbrón, -- que desde luego resulta incomparable con las residencias y ranchos con que quedan estos profesores después de haber sido presidentes municipales.

Otro punto que se resalta en nuestro artículo en cuestión es el referente a la personalidad jurídica del municipio, pues dentro del contenido de este artículo se reconoce plenamente al municipio su capacidad para adquirir bienes y derechos, asumir obligaciones y tener un patrimonio. Asimismo, las condiciones para la erección o supresión de un municipio quedan reservadas al orden jurídico estatal. El comentario a este artículo es el siguiente: Aquí también podemos decir que la desigualdad es lo que prevalece pues si se habla de bienes y derechos municipales, realmente éstos no pertenecen a él sino a sus saqueadores que se benefi--

cian de los mismo. Asimismo cuando asume obligaciones el municipio, no son éstas para pretender lograr un beneficio al mismo, sino a quien obrando a nombre y representación del municipio lo hace. Es decir, por ejemplo, hay municipios que -- por medio de su presidente y funcionarios solicitan préstamos al Banco de Obras y Servicios Públicos S.A. o a otras instituciones, con el propósito de llevar a cabo alguna obra la cual, nunca se realiza, lo que demuestra que la obligación o -- carga queda en el municipio y los beneficios quedan en el o los que solicitaron -- el crédito. Sin mayores comentarios.

Por otra parte, nuestro artículo que comentamos establece igualmente, -- la libre administración de la hacienda municipal. Esto quiere decir que el municipio administrará libremente su hacienda, la que se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, será la suficiente para atender a las necesidades municipales. Cabe mencionar sobre este aspecto, que sí pueden encontrarse municipios, que pudiéramos llamar autosuficientes y capaces no sólo de hacer frente a la satisfacción de sus necesidades, sino hasta de -- contribuir con el Fondo de Nivelación y participar en la satisfacción de necesidades de otros municipios que lo necesitaren; sin embargo lejos de que esta situación resulte niveladora participativa y proporcional a los municipios carentes de recursos, son aprovechados por los funcionarios grandes y pequeños.

Comentando por último, nuestro artículo 115 establece también la participación de los municipios en la política de asentamientos humanos, relacionado -- esto con el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, lo cual les dota de -- un área compartida de acción con los órganos federales y estatales. Sobre este -- aspecto podemos decir que esta situación está mal planteada, ya que origina otras ciudades dentro de los municipios, pues el desarrollo urbano y conurbano se -- asienta en los municipios con mas posibilidades lo que acrecienta un desarrollo --

desproporcionado, ya que generalmente, nadie va a los municipios pobres lo que ha ce y origina el desdoblamiento de éstos y el superdoblamiento de los municipios ricos. Todas estas condiciones analizadas nos demuestran una vez más que una cosa es lo que establece nuestra Constitución en su artículo 115 y otra, lo que es la realidad. En esas condiciones creemos estar bien lejos que se lleve a cabo el desarrollo socio-económico municipal.

2.1.- BENEFICIOS SOCIO-ECONOMICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL FONDO DE NIVELACION.

Realmente no podemos hablar de beneficios socio-económicos de los municipios del Fondo de Nivelación, enmarcado ya en nuestro precedente número 2.1., ya que en cuanto a la dirección y desarrollo de los municipios podemos hacer un balance no solamente de lo que se ha hecho y de lo que no, sino también de la naturaleza concreta de los obstáculos y contradicciones para realizar una política municipal concreta y adecuada.

Ciertos tipos de obstáculos son conocidos y tanto los consistorios como las direcciones políticas los han citado continuamente: la falta de recursos económicos y el marco jurídico o legal. Se responsabiliza por lo tanto al gobierno central y también al estatal que ni han aportado a los municipios los medios económicos necesarios, ni ha emprendido la reforma a fondo del régimen local. La principal y primera contradicción de la política municipal adecuada es la que la opone a los contenidos, prioridades, formas de ejercicio del poder e intereses de grupo de la política del gobierno central. Se han sacrificado las inversiones públicas y se pretende mantener a los ayuntamientos en la miseria y la dependencia. La pérdida del control político -resultado de las elecciones requiere compensar con un acentuado control de los gobiernos central y estatal y con interpretacio-

nes de la legalidad vigente obstaculizadoras de la actividad municipal. Incluso - la elaboración de la nueva ley del régimen local se centra, como ya hemos visto, y se subordina a la de la administración pública central. (17) Es decir, no han reglamentado el régimen municipal con el mismo espíritu abierto y autonomista que informa el artículo 115 Constitucional, por el contrario, han procurado establecer medidas de subordinación jurídica, económica, política etc., del municipio al Estado, en grado mayor o menor, y en campos en que francamente se vulnera la libertad municipal.

Dentro de las peculiaridades de nuestro federalismo y de nuestro sistema político reconocemos la necesidad de que las tres formas del Estado, o sea, la federación, los estados y los municipios se encuentran vinculados estrechamente. La existencia de una ideología de un partido político único (PRI), es parte principal en contribuir a que no pueda concebirse la autonomía municipal, y que en consecuencia, queden los ayuntamientos al margen del orden jurídico nacional ni por encima de jerarquías políticas constitucionalmente superiores a él. Por lo mismo que en relación a la autonomía y adelanto socio-económico municipal falta mucho por hacer en México para dignificar el papel de los municipios y reconocerles en lo normativo y en lo fáctico su ámbito propio de acción. Por otra parte - debe de tenerse en cuenta la acción de los grupos de presión contra los distintos niveles de poder. (18)

La mayoría de los comentaristas sobre régimen municipal colocan en el primer nivel de atención los problemas económicos del municipio. Los recursos públicos del país hasta hace poco eran manejados casi en su totalidad por la Federación en una proporción de nueve a uno frente a la totalidad de los estados y de

(17) Casillas H. Roberto. Fuerzas de Presión en la Estructura Política del Estado, México, 1975.

(18) Ibidem.

cincuenta y siete a uno en relación con la totalidad de los municipios, aproximadamente unos dos mil quinientos.

Sólo la Constitución de Chihuahua contiene la determinación de los rengones tributarios que corresponden a sus municipios, garantizándoles una hacienda propia. En este campo, consideramos que urgen modificaciones a las Constituciones locales que quizá pudieran ser promovidas por una reforma al artículo 115 Constitucional que estableciera las bases para hacer tal determinación, en forma similar a lo que proponía Machorro y Méndez.

Desde luego se puede contemplar que el Gobierno Federal y algunos locales han venido realizando algunos programas de beneficio municipal, ha crecido la participación asignada a los municipios en impuestos federales y el crédito para obras municipales, y se han extendido los beneficios de los planes de desarrollo regional y de los convenios únicos entre la Federación y los Estados que también benefician la acción pública de los ayuntamientos.

También tenemos, que la política de asentamientos humanos es otro gozne sobre el que gira el fortalecimiento de nuestras ciudades y pueblos. Es preciso no perder de vista que de los setenta y cinco millones de mexicanos, el treinta por ciento se concentra en las ciudades del Valle de México, Guadalajara y Monterrey y que por otro lado existen más de ochenta mil poblados con menos de quinientos habitantes, todo lo cual complica y encarece la prestación de los servicios municipales.

Consideramos por último que la Reforma Política debe acentuar y contribuir el carácter democrático del municipio, al obligar al orden jurídico local a

que establezca el sistema de representación proporcional como formula electoral de los ayuntamientos de municipios con trescientos mil habitantes o más. La representación proporcional parece haber sido hecha para este tipo de comicios, pues las plantillas de candidatos a presidente municipal, regidores y síndicos, son ya por su naturaleza verdaderas listas electorales. Si el sistema se aplica correctamente en estos municipios grandes permitirá que la comuna refleje las principales corrientes de opinión y de interés de la localidad, y que participen como regidores del ayuntamiento presidido por los candidatos del partido que obtenga mayor votación, los candidatos a presidentes municipales y a primeros regidores de uno, dos o más partidos minoritarios, con lo que el concepto municipal se enriquecerá ideológicamente y se verá obligado a trabajar como un órgano colegiado auténtico en beneficio de los ciudadanos gobernados.

Debemos impulsar al municipio por todos los medios, pues no es sólo una forma de organización administrativa sino, como se afirma en frase que se hecho lugar común, la célula básica de nuestro desarrollo político.

2,2.- RESULTADOS DEL FONDO DE NIVELACION DENTRO DE LA ECONOMIA MUNICIPAL

Ya hemos mencionado renglones arriba de que por fondo de nivelación, entendemos la participación conjunta, proporcional de medios en la distribución de los municipios; pero también hemos establecido y criticado el centralismo existente que es el obstáculo que impide que el fondo de nivelación funciones adecuadamente para beneficio, no sólo del municipio, sino de las entidades federativas como de la propia federación; creemos que lo anterior se debe a que nuestro sistema centralista, lo que mas le preocupa es el control y manejo de lo político, que el be-

neficio, desarrollo y bienestar social, tanto de la Federación, Estados y Municipios; por eso podemos decir que una respuesta positiva a las contradicciones y problemas de fondo planteados anteriormente debe buscarse en el desarrollo de las autonomías de los Estados.

Solamente las autonomías permitirán romper con el modelo del Estado centralista, y uniformista, burocrático y sectorializado. A los municipios les será difícil arrancar autonomía y poder real al Estado central, pero las comunidades autónomas pueden conseguirlas.

Creemos que los gobiernos municipales, deben ser realmente elegidos por el pueblo, para que éstos respondan más adecuadamente a las necesidades sociales - en sus diferentes aspectos, pues como se ve, ellos tienen más posibilidades de ser accesibles a las demandas de la sociedad y a las representaciones y propuestas por el pueblo. Por lo tanto desde ellos pueden promoverse alternativas de crecimiento económico social.

Así pues, en la medida de que estos auténticos representantes asuman la competencia exclusiva del régimen local y de la organización territorial podrán reconstruir las estructuras sociales, superando los tradicionales criterios uniformistas.

También podrá tenderse a la desaparición de las administraciones periféricas y sectoriales puesto que los poderes locales deberán asumir la titularidad y/o la gestión de los servicios que presten en su ámbito.

Las autoridades municipales deberán recibir también las transferencias

de recursos económicos necesarios para que los poderes locales puedan ejercer sus competencias. Las haciendas locales se financiarán tanto por recursos directos -- como por los créditos y subvenciones de la Federación, pero en forma real y efectiva. En todo caso, cuando exista esta situación así, corresponderá a ésta la relación exclusiva con los poderes locales que serán, además su administración propia, evitando así la multiplicación de lazos innecesarios entre las administraciones públicas y la proliferación de burocracias concurrentes.

Creemos pues que los aspectos básicos que deberían informar la nueva legislación son:

1.- El municipio es una entidad territorial básica del Estado cuyo establecimiento y regulación compete al poder municipal, estableciendo también un -- segundo nivel municipal de administración local y de coordinación con sus semejantes.

2.- Se promueve tanto la descentralización como la cooperación entre -- los municipios.

3.- Los municipios deberán dotarse de una carta municipal para su autorregulación sin otros límites que los indicados por la constitución y por las leyes de régimen local del estatuto. "

4.- El municipio se autogobierna y coordina la actuación de los otros órganos de la administración pública en el ámbito de su territorio municipal.

5.- El municipio es sujeto de programación económico-social. Participa en la elaboración y ejecuta la programación de ámbito superior (Estado Central);

elabora y ejecuta sus propios programas en el marco de los carácter general.

6.- Las competencias de los municipios pueden clasificarse en cinco tipos:

- a).- Promoción del desarrollo económico-social,
- b).- Ordenación y utilización del territorio,
- c).- Servicios Sociales,
- d).- Orden público y protección y
- e).- Competencia expansiva (es decir, competencia relativa a la satisfacción de intereses de la colectividad que no estén asumidos específicamente por otros niveles de la administración pública) claro está que para esto, es completamente necesario transferir o delegar funciones y servicios a los municipios de acuerdo con éstos y dotándoles de los medios (humanos y financieros) necesarios.

7.- Los órganos del ayuntamiento; el consejo municipal, la junta de gobierno y el alcalde. El consejo municipal elegirá de entre sus atribuciones concretas de cada órgano y la organización del trabajo municipal (comisiones informativas, régimen de sesiones, etc.)

8.- Estatuto del elegido. La ley de régimen local fijará los aspectos básicos de este estatuto que luego desarrollarán; también fijarán los principios conducentes a reformar el estatuto de la función pública local en un sentido regionalizador, de libertad de contratación de ayuntamientos y de formación continuadas.

9.- Las legislaciones de las regiones locales del Estado, establecerán los mecanismos básicos destinados a asegurar la publicidad, la descentralización y la iniciativa popular; consejos de distrito, derecho de petición y referendun municipal, participación de los usuarios en la gestión local, reconocimiento de las

entidades y organizaciones sociales como interlocutores de las instituciones municipales, publicidad de los planes, etc.

10.- La regulación de los otros niveles de la administración local -- (provincias, área metropolitana, comarcas, esto se hará basándose en los mismos principios que los que rigen las legislaciones municipales. En su defecto regirá la legislación común sobre la provincia. En todo caso parece imprescindible una reforma a fondo de la organización provincial para hacer de la provincia el complemento eficaz del municipio.

11.- Las inversiones del Estado se distribuirán de una forma coordinada entre sus distintos niveles según programas de actuación plurianuales. Por otra parte los municipios dispondrán además de sus ingresos y de los créditos que obtengan para hacer sus inversiones, de una aportación del Estado por lo menos de un treinta por ciento del gasto público.

12.- Con esta enumeración no pretendemos ser exhaustivos sino simplemente enumerar los grandes capítulos de una ley de régimen local y los principios que, a nuestro parecer deberían informarla.

En todo caso nos parece que hay que superar el nivel sórdido en que -- los proyectos gubernamentales pretenden instalar el debate municipal: como se elegirá el alcalde y cosas parecidas. Es decir, convertir un gran debate político -- sobre el carácter de la democracia y de la administración pública en una pelea -- que forzosamente parecerá partidista y tan alejada de los problemas fundamentales de la administración local como de las preocupaciones de los ciudadanos.

Todo esto supone una nueva concepción del municipio. Se trata de supe

rar la actual dicotomía entre Estado administración central que monopolizan la capacidad normativa y la casi totalidad de los recursos económicos públicos, que tienen todo el poder de decisión en política económica y de orden público y que dejan en manos del poder administración local una mínima potestad reglamentaria, la posibilidad de ordenar un territorio previsamente fragmentado y la responsabilidad de satisfacer el consumo social de la población con escasos recursos económicos y técnicos.

En consecuencia, no se puede aceptar o dar una batalla testimonial o utópica mientras se degrada la vida ciudadana y la gestión municipal. Pero tampoco podemos aceptar pasivamente una distribución de papeles tan injustos como ineficaces.

III.- EL CASO CONCRETO EN EL ESTADO DE MEXICO.

3.1.- Fundamento legal.

a).- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

b).- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

c).- Ley de Hacienda del Estado de México.

d).- Código Fiscal del Estado de México.

e).- Ley de Hacienda Municipal.

f).- Código Fiscal Municipal.

3.2.- Resultados Concretos de los Principios Normativos en el Desarrollo Socio-económico del Estado de México.

C A P I T U L O III

III.- EL CASO CONCRETO EN EL ESTADO DE MEXICO.

Antes de entrar a referirnos al estudio del caso concreto del Estado de México, creemos conveniente hacer alguna mención aun cuando a grosso modo de la situación del municipio en las constituciones locales:

Como la Constitución Federal no fijó los requisitos para la creación municipal ni estableció los ámbitos municipal estatal, ni las formas del gobierno -- del municipio ni sus controles ni apoyos, todas estas materias quedaron reservadas a las constituciones y leyes locales.

Por regla general las constituciones de los Estados fijan los princi--- pios básicos de su división territorial enunciando e identificando por nombre los municipios que la componen y facultando a la Legislatura para cambiar esta división. Las de Morelos y Sonora establecen los requisitos de población mínima y de capacidad económica para erigir nuevos municipios mediante derecho de audiencia a los -- ayuntamientos afectados con una nueva creación o con una supresión. Un sistema similar siguen las constituciones de Campeche, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa y Zacate-- cas.

La Constitución de Hidalgo establece que el ámbito municipal se extenderá a todas las materias que no estén reservadas a la Federación o al Estado, pero la mayoría de las otras Constituciones no proceden con toda buena técnica, o son - omisas sobre el particular.

Predomina en las constituciones locales la forma de gobierno del alcal-

de- consejo, en el que al primero se le otorgan las facultades ejecutivas y al se-
gundo las legislativas de expedir reglamentos de policía y buen gobierno. En este
sentido se ha rechazado el tipo de gobierno por comisión que existe cuando la --
autoridad está concentrada en el consejo, quien una vez electo comisiona a cada -
uno de sus miembros para el desempeño de un cargo municipal determinado, pero don-
de el alcalde debe su nombramiento y queda subordinado al consejo. Hay matices -
de esta forma en los estados de Durango, Guerrero, Morelos y Puebla, pero el Pre-
sidente Municipal tiene el grueso de las facultades administrativas, por lo que -
el tipo no corresponde en sentido estricto. Tampoco se ha adoptado la tercera --
forma de gobierno municipal, o sea, el sistema de gerencia municipal, en la que -
sólo el consejo ayuntamiento es electo y contrata o nombra a un gerente municipal
en cuyas manos queda la administración. Este es el sistema norteamericano de city
manager que como dice Gamas Torruco (21) no se aviene con nuestro régimen jurídi-
co, en que el cargo de presidente municipal es al mismo tiempo administrativo y -
político y se basa en el sistema de elección popular. Los presidentes municipa-
les sólo son nombrados por el gobernador o la legislatura en caso de faltas o con-
flictos.

Las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad de -
iniciar leyes ante el Congreso del Estado y la de participar en el procedimiento-
de reformas de las propias constituciones, esto es, forman parte de lo que se sue-
le llamar el Poder Constituyente Ordinario.

La mayor parte de las leyes Supremas estatales conceden al gobernado --
facultades de inspección municipal y de suspensión de los ayuntamientos cuando --
éstos no cumplen su cometido. Otras otorgan esta facultad, lo que resulta más de
acuerdo con nuestro sistema a la Legislatura del Estado en cuanto representación
popular.

(21) Gamas Torruco José "El Municipio Mexicano". Revista Pensamiento Político, Vol.
III, No. 10. México, 1970. pág. 192.

La legislatura suele calificar las elecciones de los ayuntamientos por disposición constitucional, excepto en algunos Estados como Hidalgo, Tlaxcala y Zacatecas en que se forman asambleas municipales especiales para tal calificación.

Casi todas las constituciones facultan a la Legislatura Local para dictar la ley de Ingresos de los municipios, aprobar los presupuestos de egresos, revisar su cuenta anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar sus actos de dominio. Si la determinación de los ingresos es inobjetable, en cambio la de los egresos resulta de dudosa constitucionalidad y contradice el principio de la autonomía financiera del municipio, que está facultado para administrar libremente su hacienda.

Por último, algunas constituciones como las de Coahuila y Nayarit invaden más profundamente la autonomía municipal al establecer que las legislaturas examinarán, aprobarán o reformarán los reglamentos o bandos de policía que formulen los ayuntamientos o expedirán las bases generales a las que éstos deberán sujetarse para la formación de los reglamentos respectivos.

Fundamentando en lo anterior y con el propósito de permitir nuestro análisis concreto referente al Estado de México, nos permitimos introducir algunos puntos coincidentes de las legislaturas estatales en lo concerniente a la administración municipal.

El ayuntamiento, llamado también cabildo o consejo, es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. Sólo como cuerpo colegiado puede administrar pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. La parte ejecutiva de la administración se delega en el Presidente Municipal, que forma parte también del ayuntamiento como Presidente del Consejo.

El ayuntamiento se compone del presidente municipal, de un secretario de ayuntamiento, de uno o varios regidores y de uno o varios síndicos procuradores, según lo dispuesto en las leyes municipales. Los ciudadanos que reúnen los siguientes requisitos son elegidos para el cargo de miembros del ayuntamiento.

- 1.- Ser ciudadano del Estado al que pertenece el municipio.
- 2.- Ser mayor de 18 años.
- 3.- Ser vecino de la municipalidad con residencia habitual durante los últimos seis meses.
- 4.- No tener antecedentes penales.
- 5.- No tener cargo, empleo o comisión del gobierno municipal, estatal, federal, cuando menos sesenta días antes de efectuarse su elección con excepción del magisterio. (22)

Los ayuntamientos residirán en las cabeceras municipales. Salvo lo dispuesto por la ley orgánica municipal respectiva, los ayuntamientos se constituyen a las 10 horas del día 30 de diciembre del último año del ejercicio. Los nuevos miembros tomarán posesión el primero de enero del año próximo siguiente, a las nueve horas del día.

En la asamblea constituyente el presidente municipal, que termina su período, lee el informe de los trabajos realizados durante el ejercicio; asimismo, toma la protesta a los miembros del ayuntamiento entrante, así como a los jueces menores municipales, en los siguientes términos:

"SEÑORES MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, SEÑORES JUECES MENORES MUNICIPALES: ¿PROTESTAN USTEDES CUMPLIR CON LO DISPUESTO POR LA LEY ORGANICA MUNICIPAL?" los -

(22) Montaña Agustín. Manual de Administración Municipal. Ed. Trillas, S.A. México, 1978.

Interpelados deberán contestar sí, protesto. (23)

El presidente entrante debe dar lectura a su programa de trabajo. Se nombrarán las funciones que de manera especial debe desempeñar cada uno de los regidores sin perjuicio de que el mismo ayuntamiento o el presidente municipal, en casos urgentes, designen comisiones especiales. Por otra parte, el ayuntamiento tiene facultades para cambiar de comisión a los regidores.

A continuación se hace la entrega de los fondos con el corte de caja respectivo. (En ausencia del presidente saliente, la protesta y toma de posesión la realiza el regidor que lo sustituye.)

Si estuvieren ausentes todos los miembros del ayuntamiento saliente, el presidente entrante realizará la protesta ante su propio ayuntamiento.

Respecto al ayuntamiento entrante, si no se presentaren la mayoría de sus miembros, el presidente saliente exortará a que se presenten aquellos que deban rendir la protesta, y si no lo hicieren, llamará a los suplentes.

Si por alguna razón no se lograre integrar el ayuntamiento entrante, se dará aviso al Ejecutivo del Estado para que éste, en un plazo de quince días instale el ayuntamiento; en caso de no lograrlo, la legislatura local, a propuesta del ejecutivo, designará a los miembros necesarios para integrar el nuevo ayuntamiento. Si después de integrado no pudiese funcionar por la ausencia de sus miembros, cualquiera que sea la causa, la legislatura local hará designación de los miembros sustitutos, y si fuere total la ausencia de los miembros del ayuntamiento, también hará la integración la legislatura local.

(23) Ibidem.

Cabe siempre la posibilidad de que los miembros de un ayuntamiento que no se presenten a la protesta o toma de posesión o al desempeño de sus funciones puedan ser consignados por el Ejecutivo del Estado.

Por lo que se refiere a las funciones de los ayuntamientos ésta es doble: la de legislar y la de auditar. La legislación la verifican mediante la expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales.

La función de inspección y auditoría es ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombradas al efecto. Según el propósito a que obedezcan, las funciones del ayuntamiento pueden consistir en:

En materia de servicios públicos:

- 1.- La determinación de las actividades que deben ser consideradas como servicios públicos en el municipio.
- 2.- El establecimiento de las normas a que se sujetará la prestación de los servicios públicos.
- 3.- La organización y prestación de los servicios de policía, tránsito, agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpia, empedrados, alumbrados de las vías públicas, rastros, mercados, parques y paseos, jardines, panteones, nomenclatura de calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones realizadas por particulares, planeación, planificación y zonificación, alineamientos, ampliación y ornato de las calles, caminos vecinales y otros considerados como servicios públicos municipales.

Por lo que se refiere a materia de gobernación se tiene:

1.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las leyes municipales, estatales y federales.

2.- Castigar a los infractores en los términos que las leyes y los reglamentos señalen.

3.- Reglamentar todos los servicios municipales y ordenar la publicación en el período oficial del Estado, por conducto del ejecutivo del mismo, quien estará facultado para formular las observaciones que estime convenientes.

4.- Reglamentar los espectáculos públicos para proteger los intereses de la colectividad, evitando que se ofendan los derechos de la sociedad, en lo moral y en lo que se refiere a las buenas costumbres.

5.- Reglamentar el establecimiento de fábricas, comercios y el ejercicio de cualquier actividad lícita, a fin de que no causen molestias a los moradores de zonas destinadas a la habitación, o bien, con el propósito de proporcionar, seguridad y protección a las personas y propiedades de ornato, estética, higiene y moralidad.

6.- Fomentar las actividades que propendan a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos.

7.- Estimular la difusión cultural y promover espectáculos y diversiones sanas.

8.- Hacer publicidad a las actividades municipales.

Por lo que se refiere a la materia hacendaria encontramos lo siguiente:

1.- Formular el presupuesto anual de ingresos y egresos y remitirlo al Congreso para su exámen y aprobación, antes del 15 de octubre del año anterior - al que corresponda dicho presupuesto.

2.- Examinar y aprobar en su caso, la cuenta general de gastos formulada por el ayuntamiento anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo.

3.- Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del periodo de su ejercicio.

4.- Previa autorización de la legislatura local contratar empréstitos, enajenar y grabar de cualquier modo los bienes inmuebles de los municipios y -- contraer obligaciones que no se puedan pagar dentro del periodo de su ejercicio.

El ayuntamiento saliente no puede, salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, dejar créditos pasivos procedentes de actos de su administración a cargo del municipio, sin dejar al mismo tiempo fondos con que cubrirlos, ya sea en caja o en saldos pendientes de cobro, siempre que el importe de éstos no exceda -- del dos por ciento de los ingresos anuales. Los miembros del ayuntamiento serán responsables, personal, pecuniaria e ilimitadamente de la infracción a esta disposición.

También corresponde recaudar y administrar los ingresos municipales; llevar su contabilidad, sometiéndose a las inspecciones que determine el Ejecutivo - Estatal o el Congreso Estatal en cualquier época, así también, formular los inventarios de sus bienes conservándolos al corriente.

Por lo que corresponde en materia de trabajo tiene las siguientes funciones:

Cooperar con las autoridades federales y estatales, en su radio de acción, para la mejor aplicación de la ley Federal del Trabajo.

Proteger los intereses de los trabajadores eventuales que contratan sus servicios a destajo, menores de un día de trabajo.

Vigilar que no trabajen los menores de edad en cantinas y otros centros de vicio.

En cuanto a funciones en materia económica contamos con:

1.- Cooperar con las autoridades federales y estatales, a fin de combatir la especulación y la carestía de la vida.

2.- Fomentar el desarrollo de la industria local.

3.- Rendir oportunamente las estadísticas que le fueren solicitadas por los gobiernos federal y estatal y conservar las del propio municipio.

4.- Fomentar el turismo.

En lo que se refiere en materia de agricultura encontramos:

- 1.- Colaborar con los gobiernos federal y estatal en cuanto a los programas agrícolas.
- 2.- Impartir garantías para que la producción agrícola no se interrumpa.
- 3.- Fomentar la producción agrícola y ganadera.
- 4.- Combatir el abigeato y el robo de productos agrícolas.

Por lo que se refiere a las obras públicas encontramos las siguientes -- funciones:

- 1.- Conservar en buen estado los bienes públicos municipales.
- 2.- Conservar y cultivar los jardines y parques públicos.
- 3.- Planear la construcción de nuevas obras, de acuerdo con las necesidades del municipio.

Por lo que se refiere a la materia educativa encontramos:

- 1.- Cooperar con los gobiernos federal y estatal para la correcta aplicación de la ley federal de educación.
- 2.- Vigilar que los niños, en edad escolar, concurren puntualmente a las

escuelas de enseñanza primaria.

3.- Informar de los problemas educativos a las autoridades federales y estatales para su pronta resolución.

4.- Proceder por iniciativa propia a construir y reparar escuelas.

5.- Sostener, cuando fuere necesario, el funcionamiento de escuelas.

6.- Conceder becas a los alumnos distinguidos para que puedan cursar estudios superiores.

7.- Patrocinar espectáculos culturales y musicales.

En materia de salubridad tiene las siguientes funciones:

1.- Cooperar con las autoridades federales y estatales en los programas de salubridad, higiene y asistencia social.

2.- Cuidar de la salubridad pública, especialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte de basura.

3.- Combatir la desnutrición infantil.

4.- Crear y fomentar centros asistenciales.

5.- Perseguir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda cía-

se de actividades que constituyan delitos contra la salud pública.

Por lo que se refiere a las facultades del ayuntamiento tenemos lo siguiente:

1.- Nombrar comisiones permanentes para el estudio y vigilancia de los asuntos y servicios municipales.

2.- Asignar a cada regidor el ramo o ramos que crea convenientes - para formular los programas de trabajo.

3.- Vigilar que los funcionarios y empleados municipales cumplan - con sus obligaciones y exigir que se responsabilicen de los actos en que incurran.

4.- Nombrar presidente sustituto de entre los miembros en caso de ausencia temporal o accidental del propietario y del suplente respectivo.

5.- Establecer nuevas secciones municipales o suprimir existentes, con la aprobación del congreso local.

6.- Conceder licencias a miembros del ayuntamientos y empleados municipales, cuando sean debidamente justificadas.

En cuanto a sus prohibiciones tenemos:

1.- Ejercer atribuciones que la ley no les concede expresamente.

- 2.- Rehusar el cumplimiento de las obligaciones que la ley impone.
- 3.- Desobedecer órdenes superiores y desconocer a los poderes estatales o federales.
- 4.- Dispensar a algunos de sus miembros o empleados municipales del cumplimiento de sus obligaciones o de las responsabilidades en que incurran.
- 5.- Dictar disposiciones relativas al derecho privado.
- 6.- Hacer erogaciones fuera del presupuesto sin autorización del -- congreso.
- 7.- Celebrar igualas para el cobro de los impuestos.
- 8.- Hacer donaciones, cualquiera que sea el título de ellas, de los bienes de propiedad municipal.
- 9.- Ser reelectos los miembros para el período inmediato posterior.

Por lo que se refiere a la asamblea de los ayuntamientos, podemos decir que éste sólo funcionará con la asistencia de más de la mitad de sus miembros. Las sesiones deben ser públicas, excepto en los casos en que se reglamento interior determine lo contrario. Las sesiones serán ordinarias y extraordinarias. Las primeras se celebrarán cuando menos quincenalmente; las segundas cuando lo crea conveniente el presidente municipal o uno de los regidores.

Las determinaciones y acuerdos de los ayuntamientos se tomarán por

mayoría de votos de los miembros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar. En caso de empate se resolverá el asunto en la siguiente sesión, a la que deberán concurrir los regidores que hubieren faltado. Si en esta última no se obtiene la mayoría, se tendrá por desechada la proposición. Cuando no se presenten los miembros del ayuntamiento electo el día señalado para su instalación, - continuará funcionando el anterior hasta que se designen los sustitutos.

No podrán ser electos para miembros del mismo ayuntamiento dos o - más personas que sean parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, o por - afinidad dentro del segundo.

Aún como ya advertimos que el presente análisis sería en términos generales, sí creemos que dentro del mismo más o menos hemos caracterizado la - mayor parte de las funciones y atribuciones municipales; dentro de la relación hecha, consideramos que tanto por deducción o inducción podamos darnos cuenta - de la realidad o irrealdad del mencionado funcionamiento, ya que desgraciada-- mente una cosa es lo que habla, se dice o establece y otra cosa es lo que se - hace.

Por otra parte, es generalmente conocido que todos aquellos que -- pretenden un cargo no es por el hecho de realmente servir al pueblo sino que la tendencia que llevan es para satisfacer apetitos personales de narcisismo, vani-- dad o exhibicionismo; siendo estas conductas en esa forma, es por demás que -- existan leyes y planes magníficos, pues éstos establecerán maravillas pero ma-- ravillas que seguirán durmiendo el sueño de los justos; sin embargo, al escribir este sencillo ensayo es con el propósito de remover un poco la conciencia de - quienes pretendan estos cargos, para que así no sigan satisfaciendo sus apeti--

tos personales sino más bien las necesidades y carencias del pueblo.

3.1.- Como ya lo hemos mencionado el conjunto de normas que ~~integran~~ la estructura municipal, dentro de nuestro orden constitucional es como ya dijimos lo que forma el marco jurídico con que se rige. En primer término tenemos a la constitución federal; pero sobre esto ya hemos hecho referencia.

a).- Por otra parte tenemos la constitución de cada uno de los Estados miembros de la federación, la cual prevee las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la constitución federal; desde luego que el Estado de México como Estado libre y soberano tiene su propia Constitución la cual prevee toda la organización y funcionamiento municipal.

b).- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Podemos decir que el Estado de México es uno de los Estados de la República más afortunados de la misma, tanto por su lugar geográfico que guarda como por su situación que tiene con respecto a la Ciudad de México, tanto es -- así que pudiéramos decir que abraza al Distrito Federal, por una parte, por -- otra, es un Estado bastante industrializado, lo hace próspero y rico. Ante esta situación es de contemplarse que dentro de él existen bastantes municipios -- con posibilidades económicas muy buenas, situación que resulta beneficiosa para que funciones más o menos bien la ley de coordinación fiscal estableciéndose -- así la participación entre unos municipios y otros, así como con el Estado y la propia Federación.

c).- Ley de Hacienda del Estado de México.

No podemos negar que este instrumento jurídico es de bastante éxito en su aplicación, dado que tanto en la cuestión impositiva a las grandes industrias es efectiva, como también en cuanto a las personas físicas; de ahí que --- también resulte beneficioso para la realización de obras y servicios públicos -- que vienen a resultar muy exitosos no sólo para el progreso del propio Estado de que se trata sino para el País en general.

d).- Código Fiscal del Estado de México.

Este Estado tiene su propio Código Fiscal, el cual está debidamente formulado y que prevee las normas jurídicas que regulan la actividad del propio Estado y es el que señala sus recursos para sufragar los gastos públicos, ejecuta las leyes que fijan las contribuciones mediante un procedimiento especial adecuado a su finalidad de interés social, así como resolver las controversias que suscite su aplicación, por medio de un tribunal adecuado. (24)

e).- Ley de Hacienda Municipal.

Sobre este aspecto el municipio cuenta con su propia Ley de Hacienda y el propósito de esta es con la finalidad de que administre sus propios recursos; si este aspecto fuera concedido autónomamente, sería magnífico, pero desgraciadamente es la legislatura del Estado la que le toca determinar en qué forma y qué cantidad le toca, o sea, que con ese intervencionismo de la legislatura, muy poco le sirve al municipio tener su propia ley de hacienda municipal.

(24) Martínez López Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Ed. ECASA. México, 1982.

f).- Código Fiscal Municipal.

Por cuanto a este Instrumento jurídico podemos decir que consta de recursos, como son las contribuciones, sus prestaciones fiscales, derechos, pro ductos y aprovechamientos. Sobre este aspecto podemos decir que resulta muy -- loable que el propio municipio tenga su Código Fiscal; el hecho es y podemos de cirlo así, que todo este conjunto de leyes u ordenamientos están muy limitados, pues si realmente los funcionarios municipales llevaran a efecto sus cometidos, los municipios se llenarían de bastantes bienes y beneficios que no habría nece sidad de hacer esas enormes pilas de leyes, que en ocasiones, ni los peritos ju rídicos llegan a comprender.

3.2.- Resultados concretos de los principios normativos en el desarr ollo socio-económico del Estado de México.

En relación a nuestro punto que antecede, podemos decir que las -- autoridades municipales deben entender que la ayuda monetaria proveniente del - exterior nunca será suficiente para resolver los problemas económicos de la co- munidad, pues la experiencia nos señala que los ingresos fiscales se han distri buido desproporcionalmente en los tres niveles del gobierno, más aún, llega a tal extremo la posición de desventaja del municipio que son los gobiernos fede- ral y estatal los financian, casi siempre en términos de escasez. En efecto, - en lo que va del siglo (como es fácil comprobar), los niveles superiores de go- bierno han captado la mayor parte de los ingresos fiscales, en detrimento de - las economías locales.

Asimismo, podemos observar esta tendencia de crecimiento en el mon to de las finanzas municipales, en los siguientes datos: Del total de los ingre

Los recursos fiscales del país, correspondió a los municipios únicamente el doce por ciento en las postrimerías del gobierno del General Porfirio Díaz; el tres por ciento en mil novecientos cincuenta; el tres por ciento en la década de los sesentas y el uno punto seis por ciento en el año de mil novecientos setenta y cinco.

La falta de los recursos de los municipios, lógicamente se ve reflejada en su incapacidad de satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos, lo que plantea el problema de cómo generar sus propios ingresos que le permitan aumentar su eficiencia en la prestación de esos servicios y no estar sujetos al criterio y decisión de los Estados y de la Federación en materia de recursos financieros. Dicho de otra forma, la autonomía municipal y el municipio libre, sólo se darán en la medida que exista autonomía financiera.

Una manera de subsanar el problema de la incapacidad económica de los ayuntamientos, es intervenir en aquellas actividades económicas que le permiten la obtención de ingresos; esto es, impulsar la cooperación de la población en una serie de trabajos de beneficio colectivo, que vayan creando un marco de bienestar interno.

Debe retomar el ayuntamiento funciones políticas que le permitan asumir el papel directriz de la economía de sus localidades. Debe surgir el ayuntamiento promotor de todas las actividades socioeconómicas de la comunidad. Para esto, debe ser lo suficientemente capaz de lograr la concientización de la ciudadanía para que participe en tareas de trabajo voluntario que le permita realizar aquellas obras de beneficio colectivo necesarias para la comunidad.

Si tomamos en cuenta que la mayoría de los municipios son rurales y que en ellos el trabajo agrícola es primordial, resulta clara la necesidad de impulsar la organización del trabajo agrícola voluntario, como una forma de optimizar recursos y evitar pérdidas, así como una solución interna a la carencia de tecnología avanzada.

Además, el municipio deberá promover la creación de empresas, no sólo agrícola sino también industriales, que le permitan alcanzar autosuficiencia de sus regiones.

Es por ello que, se hace urgente la aparición de centros locales de desarrollo creados por el ayuntamiento, que promueven la generación del empleo y propician una redistribución equitativa de la riqueza.

Es tiempo ya de que los ayuntamientos dejen de tener como primera y más importante dirección -y a veces la única- la de obras públicas; es necesario que al lado o por encima de ésta, se encuentre la dirección, oficina, etc., de promoción agrícola, pecuaria, industrial o artesanal, según la región.

El día en que los ayuntamientos se convengan que es más importante producir alimentos, generar empleos, promover industrias, etc., que pavimentar calles, ese día los ayuntamientos harán que México pase del subdesarrollo a ser un país independiente.

Es condición indispensable que, concebido el ayuntamiento bajo este nuevo enfoque, sus integrantes no solamente tengan claramente definidas sus funciones sino que conozcan, también, cómo efectuarlas. Para ello se requiere la capacita-

ción que se haga de los candidatos a cargos municipales de elección popular, en los principios fundamentales de la administración pública, en primera instancia - pero, además, abriría a los militantes de los partidos políticos, pues es fundamental capacitar a los candidatos potenciales a ocupar cargos dentro del cabildo.

Esta sería una muestra inequívoca del interés de los gobiernos federal y local y de los partidos políticos, sobre todo el partido en el poder, de fortalecer el federalismo pues, a mayor nivel de capacitación mejores posibilidades de municipios fuertes.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Consideramos que se requiere, para llevar al plano de la realidad la autonomía económica del municipio, operar la redistribución de las fuentes fiscales entre los distintos niveles de gobierno, garantizándose así al municipio recursos económicos propios y suficientes que le permitan el cumplimiento cabal de sus fines; se requiere la decisión política en todos los niveles, que permita que el municipio se constituya en una entidad activa en el proceso de promoción del desarrollo integral del país, mediante su acción directa en las áreas que de acuerdo con su capacidad económica y administrativa pueda enfrentar.

SEGUNDA.- Se necesita romper con la corriente que establece el impulso desarrollista del centro a la periferia; ahora el esfuerzo tiene que partir del fortalecimiento de la provincia que ya está en condiciones de acelerar su participación en el desarrollo del país.

TERCERA.- La mayor parte de los municipios no cuenta con recursos para atender sus necesidades de administración y seguridad, menos para atender las relativas al desarrollo urbano; es indispensable pues, la desconcentración de las funciones y recursos, pero, ésta debe hacerse conforme a la capacidad que tienen los municipios para realizar estas funciones.

Todas estas propuestas van encaminadas a romper el esquema de tutela, a reconocer la mayoría de edad de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios; a que se deje de pensar que sólo el gobierno federal está capacitado para hacer bien las cosas, a lograr, en suma, la participación de la población en la solución de los problemas, camino de justicia social, legitimación de democracia política.

C U A R T A.- El explosivo creciente demográfico, los drenajes pluvial y sanitario, la transportación colectiva, los cinturones de precaristas y marginados, la apertura o ampliación de calles esenciales para la comunicación, el incremento cualitativo y cuantitativo de los servicios públicos, recibir y acomodar la creciente e incontenible inmigración rural, son problemas entre otros muchos, que su magnitud y alto costo, quedan fuera de las posibilidades físicas y económicas de los Municipios urbanos.

Q U I N T A.- La base de toda estructura tributaria es la legal, de ahí que sea primordial empezar a estudiar y llevar a cabo la Reforma Tributaria a nivel estatal y consecuentemente municipal; es tarea de los gobiernos estatales el realizar esta acción impostergable. Será conveniente también que los ayuntamientos contaran además de sus presupuestos anuales de egresos, con una ley de Egresos Municipal, que a la manera de ingresos, viniera a codificar, a reglamentar, la elaboración de los presupuestos de egresos anuales, de la obligación de sus entes públicos de elaborar y cumplir dicho presupuesto.

S E X T O.- Hemos de considerar que tres son las variables que condicionan cualquier esquema de financiamiento del desarrollo urbano: ingresos fiscales, uso del crédito y participación del Estado en la propiedad inmobiliaria.

S E P T I M A .- Consideramos también que una decisión política mal orientada o bien apresurada, provoca normalmente rezagos sociales que más tarde se pagan con un mayor costo y sacrificio de la población del municipio.

Una auténtica orientación política, un respeto absoluto a sus decisiones, una confirmación a su madurez institucional, y el reconocimiento a los verda

deros valores morales e intelectuales de los miembros de la comunidad municipal, permitirá con éxito lograr el objeto implícito en estas agrupaciones.

O C T A V A.- Una solución al gran problema del desarrollo de los municipios es precisamente una acción coordinada de información y capacitación.

En el momento en que podamos tener en el gobierno federal, en los gobiernos de los estados y en los municipios que tan cerca están del pueblo, funcionarios y empleados capaces que conozcan su oficio y estén estrechamente vinculados con su comunidad, apoyados en las instituciones de la República, habremos dado el pequeño gran paso que nos aleje del subdesarrollo.

N O V E N O.- Es necesario elaborar una clasificación a fin de conocer los tipos de actividad o actividades que predominan en los municipios mexicanos, y estudiar la mejor manera de lograr su desarrollo ya sea impulsando, mediante -- medidas administrativas, las funciones existentes, o creando otras que tiendan a una benéfica diversificación.

D E C I M A .- Definitivamente no es sano, desde ningún punto de vista, mantener esa situación de imposibilidad económica progresiva de los gobiernos estatales y municipales para hacer frente adecuadamente a los servicios públicos colectivos que deben prestar y de las obras que deberían realizar en sus territorios.

Pensamos que debemos partir de la búsqueda de un incremento general de los recursos fiscales del país a través de una valiente reforma fiscal integral, porque también se requiere revitalizar y consolidar la economía pública federal.

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

- Córdova Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana Ed. Era. México, 1973
- Calzada Padrón F. Municipio Libre. Ed. U.N.A.M. México, 1983
- Carranza Venustiano. Decreto No. 8 de 26 de diciembre de 1914. Diario de De
bates.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo II,
Ediciones de la XLVI Legislatura.
- Serra Rojas A. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. Quinta Ed. T. I, Mé-
xico, 1972.
- Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 1948.
- Diario Oficial de 6 de enero de 1976.
- Ochoa Campos M. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A. México, 1979.
- Manual de Administración Pública Municipal. Ed. Trillas, S.A. de Montaña Agus-
tín. México, 1981
- Casillas H. Roberto. Fuerzas de Presión en la Estructura Política del Estado,-
México, 1975.
- Medina Payán Jesús R. El Municipio y la Reforma Administrativa, Tesis de la Di-
visión de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho. UNAM. México, 1975.
- Gamas Torruco Jose. El Municipio Mexicano, Revista Pensamiento Político, Vol.
III, No. 10 México, 1970.
- Montaña Agustín. Manual de Administración Municipal. Ed. Trillas, S.A. México,
1978.
- Martínez López Luis. Derecho Fiscal Mexicano. Ed. Ecasa, México, 1982.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México, 1983
- Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, ---
1973.
- Martínez Almazán Raúl. El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y na-
cional. Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C. 1975.
- Carrillo Flores A. Las Justicia Federal y la Administración Pública. Ed. Porrúa,
S.A. México, 1973.
- Jiménez Ottalengo Regina y/o Moreno Collado Jorge. Los Municipios de México ,
Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. 1978.

Muñoz Virgilio y/o Ruiz Massieu. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. UNAM. 1979.

Sayeg Helú Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. UNAM. 1978.

Vázquez del Mercado Oscar. El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Ed. Porrúa, S.A. México, 1978.

Lassalle Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Ed. Siglo XX Bs. As. 1975.

Retchkiman K Benjamín. Política Fiscal Mexicana UNA, 1979

Monique Lions. Reformas a las Constituciones Vigentes en la República Mexicana, UNAM. 1975.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ed. Bringas Hnos. Editores. 1982.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, Gobierno del Estado de México 1981.

Ley de Hacienda del Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1981.

Código Fiscal del Estado de México, Gobierno del Estado de México, Gobierno -- del Estado de México, 1981.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1981.

Código Fiscal Municipal del Estado de México, Gobierno del Estado de México, - 1981.

CUADRO IX
INGRESOS ESTATALES NETOS POR ESTADOS

ORDENADOS DE ACUERDO A SU IMPORTANCIA

ORDENADOS SEGUN CENSO INDUSTRIAL

	Millones de pesos	Part. con respecto al total		Millones	Part. con respecto al total
1 9 6 0					
T o t a l	3 545.0	100.0%			100.0%
Distrito Federal	1 443.8	40.7	Distrito Federal	1 443.8	40.7
Chihuahua	370.0	10.4	México	126.4	3.6
Sonora	151.6	4.3	Nuevo León	95.7	2.7
Veracruz	146.3	4.1	Veracruz	146.3	4.1
México	126.4	3.6	Jalisco	100.1	2.8
		63.1			53.9
Tlaxcala	13.3	0.4	Baja Calif.T.	17.8	0.5
Querétaro	11.1	0.3	Chiapas	55.2	1.6
Aguascalientes	10.0	0.3	Colima	16.1	0.5
Campeche	8.8	0.3	Tabasco	42.3	1.2
Nayarit	8.4	0.2	Quintana Roo	17.0	0.5
		1.5			4.3
1 9 6 5					
T o t a l	5 741.8	100.0%			
Distrito Federal	2 656.7	46.3	Distrito Federal	2 656.7	46.3
Veracruz	287.3	5.0	México	268.8	4.7
México	268.8	4.7	Nuevo León	207.5	3.6
Sonora	235.8	4.1	Veracruz	287.3	5.0
Nuevo León	207.5	3.6	Coahuila	79.3	1.4
		63.7			61.0
Colima	26.5	0.5	Tabasco	65.1	1.1
Aguascalientes	17.8	0.3	Colima	26.5	0.5
Tlaxcala	17.5	0.3	Campeche	48.3	99.6
Querétaro	16.6	0.3	Zacatecas	48.3	0.8
Baja Calif.Sur	7.7	0.1	Quintana Roo	28.0	0.5
		1.5			4.6
1 9 7 0					
T o t a l	11 529.4	100.0%			
Distrito Federal	5 464.3	47.4	Distrito Federal	5 464.3	47.4
México	693.5	6.0	México	693.5	6.0

Nuevo León	654.4	5.7	Nuevo León	654.4	5.7
Veracruz	460.8	4.0	Jalisco	437.3	3.8
Jalisco	437.3	3.8	Veracruz	460.8	4.0

<u>66.9</u>	<u>66.9</u>
-------------	-------------

Hidalgo	59.2	0.5	Chiapas	102.5	0.9
Aguascalientes	45.0	0.4	Guerrero	179.6	1.6
Campeche	44.5	0.4	Zacatecas	103.5	0.9
Quintana Roo	44.4	0.4	Campeche	44.5	0.4
Tlaxcala	25.0	0.2	Quintana Roo	44.4	0.4

<u>1.9</u>	<u>4.2</u>
------------	------------

1 9 7 5

T o t a l	35 860.7	100.0%	T o t a l	35 807.7	100.0%
-----------	----------	--------	-----------	----------	--------

Distrito Federal	17 396.2	48.5	Distrito Federal	17 396.2	48.5
México	3 723.0	10.4	México	3 723.0	10.4
Nuevo León	2 185.8	6.1	Nuevo León	2 185.8	6.1
Jalisco	1 811.2	5.1	Jalisco	1 811.2	5.1
Veracruz	940.3	2.6	Coahuila	504.7	1.4

<u>72.7</u>	<u>71.5</u>
-------------	-------------

Hidalgo	131.1	0.4	Tabasco	271.4	0.8
Colima	105.8	0.3	Chiapas	336.7	0.9
Aguascalientes	99.3	0.3	Zacatecas	225.9	0.6
Querétaro	70.8	0.2	Campeche	129.7	0.4
Tlaxcala	61.3	0.2	Quintana Roo	124.6	0.4

<u>1.4</u>	<u>3.1</u>
------------	------------

CUADRO X

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO

Cuadro 2. GRUPOS DE ESTADOS MEXICANOS POR MAGNITUD DEL COEFICIENTE DE GINI, INGRESO PER CAPITA Y NIVEL DE POBREZA, 1969-1970
(personas con Ingresos)

GRUPO	Valor promedio de Gini	Ingreso Mensual per Capita, 1969a	Producto Interno per capita, b 1970
Grupo I - Baja California, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora.			
Grupo II - Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala.			
Grupo III - Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz.			
Grupo IV - Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Yucatán, Zacatecas.			

a Pesos corrientes; estimaciones de datos proporcionados por el Censo.

b Pesos corrientes; estimaciones anuales del Banco de México.

GRUPO	Valor promedio de Gini	Ingreso Mensual per capita, 1969b	Nivel de pobreza, 1970
Norte	0.522	341	21.3
Oeste	0.515	238	30.3
Oeste Central	0.570	197	31.0
Este Central	0.612	149	39.6
Sur	0.666	121	50.3
Golfo	0.572	195	36.4
Distrito Federal	0.505	547	7.2
Grupo Norte - Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas.			
Grupo Oeste - Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Jalisco, Nayarit Sinaloa.			
Grupo Oeste Central - Guanajuato, México, Michoacán, Morelos.			

Grupo Este
Central - Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas.
Grupo Sur - Chiapas, Guerrero, Oaxaca.
Grupo Golfo - Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán.

CUADRO VII
 INVERSION PUBLICA FEDERAL POR ENTIDADES POR ORDEN DE IMPORTANCIA
 (MILLONES DE PESOS)

1 9 6 0

Distrito Federal	1 419.6	17.0
Veracruz	736.7	8.8
Tamaulipas	633.9	7.6
Nuevo León	488.5	5.8
Tabasco	390.2	4.7
		<u>43.9</u>
Zacatecas	32.3	0.4
Quintana Roo	25.8	0.3
Baja California Sur	24.6	0.3
Tlaxcala	22.5	0.3
Aguascalientes	21.1	0.3
		<u>0.3</u>
T o t a l	8 376.2	1.6

1 9 6 5

Distrito Federal	2 191.7	19.1
Veracruz	1 318.8	11.5
Tamaulipas	1 126.4	9.8
Coahuila	679.1	5.9
Sinaloa	668.4	5.8
		<u>52.1</u>
Durango	100.0	0.9
Nayarit	40.5	0.4
Quintana Roo	37.9	0.3
Colima	33.2	0.3
Baja California	21.1	0.2
		<u>0.2</u>
T o t a l	11 484.9	2.1

1 9 7 0

Distrito Federal	7 752.5	26.5
Veracruz	3 232.5	11.1
Tamaulipas	1 889.4	6.5
Coahuila	1 403.5	4.8
Tabasco	1 150.5	3.9
		<u>3.9</u>
		52.8

#...

Quintana Roo	203.8	0.7
Campeche	181.8	0.6
Aguascalientes	117.0	0.4
Tlaxcala	116.4	0.4
Nayarit	105.2	0.4
	29 205.3	2.5

1 9 7 5

Distrito Federal	17 081.1	18.8
Veracruz	9 747.2	10.2
Michoacán	7 248.3	7.6
Coahuila	4 937.0	5.2
Hidalgo	4 474.7	4.7
		<u>46.5</u>
Querétaro	745.0	0.8
Baja California Sur	690.9	0.7
Colima	549.5	0.6
Tlaxcala	468.2	0.5
Aguascalientes	453.8	0.5
T o t a l	95 766.9	<u>3.1</u>
