

26
32



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“UNA APORTACION SOCIOPOLITICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO ESTUDIO DEL CASO” (APIZACO TLAXCALA)

TESIS

Que para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:

Rafael Palafox Becerra



MEXICO, D. F. 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

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

En el transcurso de mi carrera universitaria, me fué posible conocer algunos de los problemas que tiene hoy en día la - Administración Pública de México; asimismo pude apreciar la poca importancia que el Estado y la Universidad le dan a la materia Municipal.

La vida municipal en México es muy desigual, hay municipios importantes que constituyen las capitales de los estados; estos municipios comprenden muchas delegaciones o circunscripciones y representan gobiernos mucho más complejos.

Existen municipios en donde la actividad económica preponderante que los caracteriza es de tipo agrícola, industrial ó turístico, nuestra legislación no distingue entre ellos las reglas son uniformes, no importa la actividad primordial a que - la población del municipio se dedique.

En México, el municipio es importante porque es la unidad político-administrativa que está más cerca de la población, - que ve por sus necesidades más inmediatas como son los servicios públicos, que en todas las comunidades casi siempre son - los mismos: de agua potable, alumbrado, limpia, mercados, etc.

Hay una serie de otros servicios que constituyen un conjunto de acciones y de funciones que tienen por objeto conservar la seguridad y el bienestar de la población.

Por otra parte existe una constante emigración del campo_ a las ciudades que se ve en casi todos los países, constituyendo grandes aglomeraciones en los municipios urbanos, generando una serie de problemas derivados de la gran concentración y --acumulación de gente que reclama mayores servicios y de mejor_ calidad naturalmente todos los problemas concernientes a los -asentamientos humanos, es decir. lugar donde tengan habitación donde haya escuelas y centros de salud para toda la población_ que caóticamente emigra de areas rurales a los centros urbanos.

Este trabajo tiene por objeto poner de manifiesto la in--quietud que surgió al contacto de la participación en la vida_ del municipio, para lo cual me propuse hacer una recopilación de doctrinas, tesis sociopolíticas del municipio y su historia, a fin de formar un objeto de estudio que me permitiera estu---diar los problemas de una comunidad municipal y su entorno.

También traté de dejar establecida la necesidad imperante en toda comunidad, de un órgano de gobierno que en el caso de_ América está circunscrito por ayuntamientos de origen occidental.

Asímismo se menciona la problemática económica que es la estructura fundamental de toda comunidad, apeyándome a las ex--periencias de la comuna del Municipio de Apizaco, Tlaxcala, su estructura administrativa y sus inconcistencias que se generan desde las constituciones locales del Estado de Tlaxcala.

Por otro lado también se estudió la resultante del elemen

to económico-jurídico del municipio que trae como consecuencia el estrangulamiento político, el cual se determina de la organización territorial, política-administrativa del sistema republicano de nuestro país.

Tomando en cuenta la gran importancia que tiene el municipio en México y los conocimientos adquiridos en las aulas universitarias, de lecturas complementarias y la información que me fue proporcionada en el Estado de Tlaxcala, decidí aplicar mis conocimientos en el Municipio de Apizaco Tlaxcala, surgiendo el tema titulado "UNA APORTACION SOBRE EL ESTUDIO SOCIOPOLITICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO, ESTUDIO DEL CASO APIZACO TLAXCALA" Espero que este trabajo despierte en otros estudiantes -- las inquietudes que en materia de municipio yo tuve y que les sirva mi trabajo como base para contribuir y formar servidores públicos en el ámbito de la Administración Pública de México.

Para el desarrollo de este trabajo se procedió de la siguiente manera:

O B J E T I V O S

Elaborar un procedimiento para el estudio sistemático de los problemas administrativos y políticos del municipio en México.

Plantear grandes lineamientos de investigación sobre la desigualdad económica y política de los municipios en México.

Realizar un trabajo académico para la recepción profesional que lleve una aportación al estudio del municipio libre.

HIPOTESIS INICIALES DE TRABAJO

PRIMER GRUPO. Objetivos generales.

1. El municipio es una forma sociopolítica por excelencia de agrupación local, derivada del clan y de la tribu y de agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica. Por lo anterior el municipio es un efecto de so

ciabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. En todo municipio y sociedad existe un elemento indispensable de decisión que es el -- ayuntamiento.

2. En México persiste la intención y el impulso de dar -- al municipio cada vez más suficiencia económica y más autonomía política, sin embargo en la actualidad y -- aún sufriendo modificaciones al Artículo 115 Constitucional por decreto Presidencial no es satisfactorio, todavía existen grandes desigualdades y desequilibrios económicos.

SEGUNDO GRUPO. Forma de conocer al municipio en México.

1. Se requiere de un estudio lo más exhausto posible en materia de municipio, considerando los modelos económicos de desarrollo, que varían mucho entre las entidades federativas.
2. No se requiere de un estudio aislado y transitorio, -- sino de una forma esencial e irreemplazable de la organización política administrativa entre el estado y el municipio, dentro de la estructura nacional.

TERCER GRUPO. El adecuado tratamiento de los problemas -- en México y sus posibles soluciones.

1. El municipio en México, al igual que en otras nacio-

nes, tiene una tendencia de acumular los esfuerzos co
lectivos en pocas ciudades, considero que este dese--
quilibrio son casos característicos de nuestra reali--
dad municipal. El número de municipios en cada en--
tidad federativa obedece a factores geográfico-políti
ce y no a factores críticos tales como son el número -
de habitantes.

2. Tomando en cuenta que en el municipio siempre ha exis
tido un desequilibrio tanto económico, político y so--
cial, debido a la poca importancia que le da el Esta--
do a la materia Municipal y considerando que el muni--
cipio es la organización político-administrativo de -
nuestro país, el desarrollo integral es una responsa--
bilidad social y política del Estado, a él le corres--
ponde afrontar la crítica situación del país, que no_
permite más improvisaciones.

Con el cuadro anterior de hipótesis iniciales de trabajo,
me fui al campo de la investigación; la intención que tenía --
fue de utilizar en la mayor medida posible los conocimientos y
técnicas adquiridas dentro de la cátedra, la cual inicié de la
siguiente manera:

Se hizo recopilación de doctrinas sociopolíticas sobre el
tema de análisis municipal y posteriormente seleccioné lo que_
consideré más conveniente y apropiado para este tipo de traba--
jo; para obtener mis objetivos finales investigue y estudié bi
bliografía en materia de municipio, utilizando las técnicas de

investigación, documental adquirido en las aulas universita--
rias.

Por otra parte se me proporcionó información documental -
mínima en materia municipal de Apizaco Tlaxcala, que me fué --
útil para el análisis y desarrollo de este trabajo.

Con el material recopilado a través de la técnica mencio--
nada, fué posible la elaboración de esta tesis.

Una vez elaborada quedo dividida de la siguiente manera:

CAPITULO PRIMERO. Versa sobre las diversas teorías de -
los grupos sociales enfocados desde el punto de vista so--
ciopolítico e histórico, desde el inicio de las socieda--
des pasando por los elementos de la cultura occidental --
que conformaron el municipio, hasta llegar a los concep--
tos mexicanos del Congreso Constituyente de 1917 y sus --
más importantes modificaciones.

CAPITULO SEGUNDO. Se hace una descripción, con respecto
al municipio como una forma de descentralización, respe--
tando la concepción teórica de éste como sociedad natu--
ral y no como creación del Estado. Todo sirve de base -
para determinar que la economía municipal es el factor de--
terminante de la Administración Municipal. Se concluye_
con la elaboración de un objeto de estudio de análisis y -
de trabajo.

CAPITULO TERCERO. La parte de este trabajo, que es la base medular del mismo, se dedicó a analizar la economía municipal como nuestro objeto de estudio, tomando como modelo el Municipio de Apizaco Tlaxcala y su respectivo entorno inmediato. Se termina el capítulo con la mención de los resultados obtenidos de nuestro caso.

CAPITULO CUARTO. Se dedica para hacer comentarios finales y formular las conclusiones obtenidas en base a los materiales manejados con respecto a las hipótesis y los objetivos que nos marcamos.

CAPITULO I

1. BREVE ANALISIS HISTORICO Y ASPECTO SOCIOPOLITICO DEL MUNICIPIO.
- 1.1 Diversas teorías sobre los orígenes de los grupos sociales.
- 1.2 La comuna o municipio, asociación de vecindad.
- 1.3 Un régimen premunicipal del municipio primitivo, municipio natural, municipio político.
- 1.4 Nuestras raíces en la comunidad indígena nahuatl.
- 1.5 Elementos de la cultura occidental que conformaron el municipio.
- 1.6 Los Cabildos de la Nueva España.
- 1.7 La importancia de los cabildos en la lucha por la Independencia.
- 1.8 El municipio en la Reforma.
- 1.9 El municipio y la Revolución Mexicana.
- 1.10 Nacimiento del Artículo 115 Constitucional Mexicano.
- 1.11 El municipio libre después del Constituyente de 1917.

CAPITULO I

1. BREVE ANALISIS HISTORICO Y ASPECTO SOCIOPOLITICO DEL MUNICIPIO.

1.1 DIVERSAS TEORIAS SOBRE LOS ORIGENES DE LOS GRUPOS SOCIALES.

Existen diversas concepciones teóricas sobre los orígenes de los grupos sociales, para efectos de nuestro tema mencionaremos los siguientes:

La teoría de Lucrecio (citada por Moisés Ochoa Campos, en su obra "La Reforma Municipal") que se apoya principalmente "en la Lucha por la existencia y la supervivencia de los más aptos y la secuencia de las épocas culturales".⁽¹⁾

Gilberto Loyo en su tesis demográfica, trata un aspecto de bastante importancia al establecer; "sabido es que la cuestión del origen de la sociedad política se ha planteado por el aumento numérico de las familias y por el crecimiento del número de ellas"⁽²⁾ Se puede resumir que la "Organización Municipal" surge primero como una comunidad autárquica y después como miembro del Estado.

García Oviedo afirma que "el Municipio es una agrupación natural de familias"⁽³⁾

Adolfo Posada nos habla también en apoyo a las relaciones de vecindad y dice que "el Municipio es el núcleo social y de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad y concluye diciendo que el Municipio es una unidad funcional."⁽⁴⁾

Moisés Ochoa Campos pone a nuestro alcance una tesis muy completa sobre los orígenes de las sociedades y formas de organización. Se pronuncia por una tesis sociopolítica que no desconoce otras causas concurrentes. Dice que, "el Municipio es un efecto de la sociabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local; es fuente de expresión de voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y los de sus componentes como asociaciones de éstos."⁽⁵⁾

Dice que el municipio se expresa de la siguiente manera:

1. Como poder autónomo, integrador de un poder soberano reconocido por éste.
2. Como localidad domiciliaria.
3. Como asentamiento del mercado.
4. Como inmediata institución de la ciudadanía para -

regular las funciones y atender a las necesidades_ de asociación de vecindad.

Los conceptos de Platón, el cual en su obra "La República", sostiene la tesis de que los orígenes de las sociedades, "se basan en la concepción de las necesidades diferenciadas en el sentido de utilidad". (5)

Lo primordial en su teoría se encuentra en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división -- del trabajo resultante de ellas; dice Platón se encuentra el origen de la polis. (ciudad)

Rudolf Rocker en su obra "El Nacionalismo", manifiesta que la "agrupación humana se debe fundamentalmente al instinto biológico con tendencia a la conservación de la especie, así tenemos que empiezan adorar al rayo, - fuego, luna, sol, etc., elementos de la naturaleza que les despertaban temor o confianza" (7) La religión afirma Rocker, es producto del instinto de conservación; - el hombre por naturaleza empezó a desarrollar la creación de espíritus, divinidades. Rocker sigue manifestando en su trabajo, que la evolución del fetichismo - al totemismo trajo consigo la creencia en una divinidad tribal; este carácter social que se da a la religión, influye en forma determinante en la organización tribal base del Municipio Primitivo.

Con Aristóteles en su obra "La Política", encontramos_

originalmente la teoría del instinto social, aunque --
con tendencia organicista.

Afirma Aristóteles en su obra citada que, "Hay en to--
dos los hombres por naturaleza un instinto social, por
eso se fundó la primera polis que la hace radicar en --
la amistad".(8) Habla de la familia como "asociación_
natural" y de la aldea como colonia de la familia, de
las cuales se formó la polis como la unión de una comu
nidad que se basta así misma.

Epícuro, "recurre al interés en la iniciación de las --
relaciones sociales, para evitar los males derivados --
del aislamiento".(9) Los Epícuros luchan sosteniendo_
la base de sociabilidad como resultado de un sentido --
de debilidad ante el aislamiento, los Aristotélicos, --
esgrimían la tendencia de sociabilidad como natural --
del hombre.

Tenemos otras teorías no menos importantes como la de_
Fustel de Coulanges, "quien habla del papel decisivo de
la religión en la integración del primitivo Municipio"(10)

Ginner y Calderón, hablan de que "el Municipio se forma
mediante la atracción de un centro ideal de fuerzas --
que ejercen sobre un cierto número de familias lo que_
determina su agrupamiento."(11)

La teoría del Materialismo Histórico con Federico Engels, en El Manifiesto Comunista se afirma que "se ha descubierto poco a poco el municipio rural como posesión colectiva de la tierra, era la forma primitiva de sociedad desde las Indias hasta Irlanda".(12)

Barnes y Bacquer sostienen que "la base de la sociedad en su origen fue la tendencia innata del ser humano a la asociación y no la reflexión y recepción de utilidad".(13)

Max Weber clasifica al Municipio "como asociación de vecindad y fija la siguiente escala dentro de esta concepción de sociedad:"(14)

1. CLAN.
2. TRIBU.
3. ALDEA.
4. CIUDAD.

1.2 LA COMUNA O MUNICIPIO, ASOCIACION DE VECINDAD.

Las teorías sobre el origen de los grupos sociales — que anteceden a este trabajo, nos dicen el porqué de los agrupamientos humanos, el origen de la sociedad y

su consiguiente organización, debemos establecer la forma como se integró el municipio primitivo para lo cual señalaremos las más modernas teorías sobre el tipo genérico de asociación, para llegar a la forma específica de la comunidad.

En Alemania, Ferdinand Teonnie; en Francia, Gaston Richards, distinguen del género sociedad dos especies:

La de comunidad y de sociedad en estricto sensu. "Dicen que la comunidad se manifiesta en una existencia por encima de los individuos que la componen"⁽¹⁵⁾ y que se caracteriza por los siguientes hechos:

1. Existe como cuerpo social moldeado y definido a las partes que lo integran.
2. Es obra de una voluntad natural que persigue una cosa natural.
3. Su origen es la consecuencia del sistema de fines comunes a los sujetos distintos de fines individuales más estables y armónicos que éstos.
4. Su condición de duración es la constante subordinación de las partes, es decir de voluntades individuales al conjunto de fines perseguidos en común.

En la sociedad de estrictu sensu dicen que su tipo pu
diéra ser el comercio, el cambio, la voluntad que es
la que aparece preponderante. Las relaciones socia-
les se presentan aquí como un medio indispensable pa-
ra la realización de los propios fines individuales,
nada hay en ella de fines colectivos .

A mi juicio, la comunidad sobre todo el estado se -
sirve de los individuos para realizar fines superio--
res a los fines individuales y por el contrario, la -
sociedad se considera como una multitud y diversidad
que el individuo se sirve de la sociedad para reali--
zar sus propósitos.

Existen dos tipos de agrupación social, una tesis de
grupo natural y otra en contraposición a los grupos -
naturales.

La tesis de los grupos naturales. "La base de los --
grupos naturales es la de vínculos naturales y forman
dos subtipos: Los de parentesco que están fincados -
en la sangre y en el matrimonio y los fincados en el_
domicilio!"⁽¹⁶⁾

Como nuestro trabajo se circunscribe esencialmente al
tratado de la comunidad, nos avocamos a los tipos de_
agrupación social de carácter natural; o sea, los que
se fincan en los vínculos naturales que con el munic
pio llegan a consagrarse dentro de la clasificación -

política.

Los grupos naturales de parentesco se dan en la familia, en el clan y en la confederación de tribus como entre los Iroqueses y en Sucán, hasta constituir verdaderos estados tribales. En cuanto a los vínculos de parentesco los derivados de la sangre o del matrimonio, se agregan los vínculos de domicilio surgiendo los lazos de vecindad (tratado ya con anterioridad en las diversas teorías). Aparece también el segundo tipo de grupos naturales que son los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidades de tipo local, como son el régimen de propiedad partiendo de la distribución de la tierra, domicilio, mercado, religión, así como por actividades e intereses comunes; educación, alimentación, vestido, morada, etc., estos son lazos adicionales que realizan la cohesión de los grupos naturales locales.

En mi concepto, el municipio es una forma sociopolítica de organización, resalta a la vista que los grupos humanos en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad manifestándose inmediatamente lo que se da a llamar el municipio primitivo de carácter agrario o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Dentro del concepto municipio es indispensable seña--

lar los diferentes grados: El Municipio natural y el municipio político.

"El municipio natural se da desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria independiente de que se desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y administrativo" (17)

Se habla del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o nó la forma política propia del régimen local.

El municipio político surge cuando existe la tendencia a institucionalizarse para los fines propios o específicos al municipio en sí mismos. Como resultado de lo enunciado con anterioridad se puede resumir de la siguiente manera: Hablamos de un régimen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predomine en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Mencionamos también el municipio primitivo al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias; generalmente acontece en el estudio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad.

Por otra parte se describe el municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente

te de que posea o no la forma política propia del régimen local.

El municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto se institucionaliza políticamente su régimen social.

Tomando en cuenta lo expuesto se puede hablar de:

1.3 UN REGIMEN PREMUNICIPAL DEL MUNICIPIO PRIMITIVO MUNICIPAL, MUNICIPIO POLITICO.

"El régimen premunicipal se da cuando nos ocupamos -- del origen de la familia y de grupos naturales fincados en el parentesco, antes que predomine en ellos -- los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria" (18)

Surge el municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. El municipio natural es el que se refiere a la comunidad domiciliaria.

El municipio político se refiere a la comunidad domiciliaria en cuanto se institucionaliza políticamente su régimen social".

Es de trascendencia manifestar, a mi juicio, que el municipio desde sus orígenes hasta nuestros días es

la institución política social más íntimamente ligada con la vida del ciudadano, porque el municipio es una forma sociopolítica, es por excelencia la forma de -- agrupación local derivada del clan y de la tribu, que son agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria, su realización sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno propio un régimen local en lo político y administrativo.

1.4 NUSTRAS RAICES EN LA COMUNIDAD INDIGENA NAHUALT.

El municipio de carácter agrario.

La organización social imperante antes de la conquista, parece responder a los mismos moldes que en lo general determinan la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, aunque es lógico adoptando características de detalle muy propias.

Se dice que la organización social y política de aquellos tiempos descansaba en el clan o en la tribu.

"El llamado imperio azteca no era sino una confederación de tribus. México, Texcoco, Tlacopan, no eran las ciudades de tres reinos sino sencillamente el -- asiento de tres tribus cuyos tecuhtlis no eran monarcas sino simplemente jefes militares electos por un --

consejo de jefes" "El llamado nuevo imperio maya con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, -- Chichen y Mayapan se encontraban en idéntica situa-- ción, como también lo estaba la confederación del Va-- lle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo,-- Tlacoçan y Cholollan". (19)

Se puede afirmar en base a lo anterior que:

1. El grado superior de organización social lo cons-- tituía la tribu.
2. Las tribus, que se encontraban en un grado mayor_ de evolución formaba confederaciones, que por --- cierto no conculcaban los derechos particulares - de cada una.
3. Sus jefes eran electos por los consejos de sus -- respectivas tribus. Esto fue un embrión del sis_ tema democrático, pues la práctica electiva de -- los jefes aunque era limitante a su vez era un -- principio democrático.
4. La confederación de tribus fue la forma de agrupa_ ción más compleja ideada por indígenas mexicanos_ como patrón cultural para regir grandes contingen_ tes humanos, ligados por no solamente una cultura básicamente igual, sino también por lazos de pa-- rentesco que lo hacían descender de un místico an

te pasado común. Sin lugar a duda como piedra angular de la organización tribal estaba el clan y éste grupo de singular importancia formaba precisamente la comunidad, o sea la célula social. Dicho en otras palabras el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico.

La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, mayas y en general las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, (parte del territorio de Norteamérica del cual fue despojado México) parece confirmada por la existencia de una institución que difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales recibió de los nahuatlés la nominación de "calpulli". Algunos dicen que el calpulli, es una constelación cultural semejante a la gens griega o al clan escocés.

Thompson llama al calpulli CLAN GEOGRAFICO, determinado así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado. Si recurrimos sin embargo al método comparado, el calpulli participa de la gens griega y del clan escocés, pero contiene singularidades que le confieren personalidad propia.

5. El calpulli era el sitio ocupado por un linaje; es decir, por un grupo de familias emparentadas -

por lazos de consanguinidad cuyo antepasado divino o nahuatl era el mismo. Por eso cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia; lo que tiene mayor significado para esta tesis, era su gobierno particular.

Por lo tanto el calpulli era un clan totémico con instituciones emanadas de su propia naturaleza".

5.1 La administración comunal del calpulli.

"El calpulli constituye, sociológicamente, el centro de convivencia y administrativamente la célula de organización económica la base de la propiedad del trabajo y en general de la producción" (20)

El calpulli, dice un sociólogo fue el clan elevado por la obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo".

En lo personal difiero de esta categoría que se le da al calpulli, pues si nos basamos en las tesis o teorías que se señalan con anterioridad, vemos que adquiere la categoría de ya todo un municipio político.

A la vez sería erróneo identificar al calpulli estrictamente con la gens griega, puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia, jefatura por una sola persona. El calpulli en cambio era

una alianza de familias, de aquí su tipo de go---
bierno. (pluralidad en el mando).

La existencia de una alianza o federación siem---
pre implicó la constitución de un consejo repre---
sentativo. Este principio político se dió inde---
fectiblemente, tanto en las ligas de familias co---
mo en las uniones de tribus.

En el antiguo México donde los nexos políticos es
tuvieron formulados a través de alianzas, ligas, _
uniones, federaciones o como quiera llamárseles, -
era natural que su forma típica de gobierno la --
constituyen los consejos. Uniones y consejos -
fueron expresiones lógicas de sus conceptos de --
convivencia.

En lo personal considero que el calpulli fue una
alianza de familias que determinó fatalmente una
forma de gobierno: La del consejo, que era la ex
presión del poder social a la manera de los conse
jos municipales. Pero el consejo era integrado
por los jefes de dichas familias que eran ancianos.

5.2 Los funcionarios del calpulli.

Como todo consejo municipal, el consejo del cal-
pulli, designado por elección de ciertos tipos de
funcionarios que tenían facultades ejecutivas - -

eran los siguientes:

- a) El Teachcauh o pariente mayor era el de más significativo rango como todos los demás funcionarios debía ser miembro del calpulli, persona prominente y hábil para amparar y defender.

Su elección era de por vida y a su muerte elegían a otro; en el teachcauh recaía la administración en forma parecida a como la ejerce formalmente los alcaldes, en la actualidad administrada:

El régimen agrario, el trabajo de los miembros del calpulli, el producto de sus tierras, cuidaba la conservación del orden, de que se impartiese justicia y del culto a sus dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal, formaba parte del consejo tribal.

- b) El tecuhtli era otro funcionario de no menor importancia, era el señor o abuelo según la etimología de la voz. Sedempeñaba su cargo por elección en mérito a hechos de guerra, pero sin que heredase su investidura. Era el jefe militar del calpulli y cuidaba el adiestramiento de los jóvenes en el Telpochcalli,

capitaneaba sus tropas en las batallas y en él recaía el honor de llevar las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje.

- c) Los Teguitlatos eran los encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal.
- d) Los Calbizques, recaudadores del tributo.
- e) Los Tlacayanques, cuadrilleros.
- f) Los sacerdotes y médicos hechiceros en quienes recaía la encomienda de la conservación de seguridad psicológica del grupo.
- g) Otros funcionarios de menor jerarquía eran -- los Tlacuilos, escribanos y pintores de geroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos y los Topiles que ejercían oficios de gendarmería.

5.3 Lo característico de los funcionarios del calpulli:

La duración de su cargo por toda la vida, la destitución del mismo por el consejo si daban motivo grave para ello; el carácter electivo de sus designaciones; la restitución electiva que sólo --

consideraba a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos de linaje, la excepción respecto a los topiles. (to-nuestro pilli-hijo) que no eran escogidos entre los jefes de familia. Los calpullis formados por los lazos de parentesco por razgos culturales comunes entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal.

Los calpullis integraban la tribu (término hebreo que designa un conglomerado de linajes):

La tribu era por lo tanto una liga de calpullis. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores, los jefes militares de cada calpulli. Este consejo era el que elegía por una vida al Tlatoani gobernador de la tribu y al tlacateuhtli jefe militar. Este llegó a personificar el poder central. También podemos observar que en las tribus más evolucionadas, la división y especialización del trabajo, propiciaba la incipiente formación de clases sociales entre ellas la de sacerdotes, comerciantes y guerreros'.

1.5 ELEMENTOS DE LA CULTURA OCCIDENTAL QUE CONFORMARON EL MUNICIPIO:

LA CORRIENTE GRECO LATINA. "En las instituciones locales de la edad greco-latina, encontramos las raíces

institucionales del régimen municipal de tipo occidental que era el que imperaba actualmente entre nosotros.

Por lo tanto "el estado municipal en Grecia, fijó el concepto de autonomía local vigente aún en nuestra época al menos teóricamente." "A su vez, el derecho de ciudad dio paso a la igualdad civil y política, de sintegrando a la GENS, creando un nuevo régimen familiar aristocrático."⁽²¹⁾ Muy importante es señalar que aquí apareció el sufragio como expresión pristina aunándose a la soberanía popular y el interés público - sustituyó a las prescripciones religiosas. Los derechos políticos en Grecia desembocaron en nuevas magistraturas de carácter democrático, muchas de las cuales continuaban ejerciéndose dentro de la administración municipal contemporánea, tales como los receptores de rentas, los responsables de los mercados y los responsables de las funciones de policía; al mismo tiempo, se cimentó la organización fiscal en materia de ingresos y egresos.

A Grecia debemos las primeras lecciones cívicas, con la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos, no obstante que esto implicó una razón para hacer indispensable la esclavitud.

Roma a su vez, aportó antecedentes fundamentales en el gobierno municipal, sobre todo con la creación en

el año 384 A.C. de los EDILES CURELES que funcionaban en los actuales Ayuntamientos, ya que tuvieron jurisdicción administrativa y de policía. El derecho -- transformó las instituciones municipales; las primitivas leyes que regularon a los municipios no habían sido adscritas. Fue la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sixto Papiro las coleccionó en un código con su propia legislación es entonces cuando el municipio adquirió un carácter diferente al Estado, a que pertenecían, es decir que precisó sus propias funciones, a pesar de reconocer y atacar las leyes generales del Estado.

Muy importante es hacer notar que la institución municipal tuvo la misión de hacer realidad la conexión entre el ciudadano y el Estado; puede decirse que, la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los Municipios.

La herencia grecolatina en el municipio occidental, -- en suma señaló rasgos que persisten a través del principio de autonomía municipal, del régimen familiar sufragio principio de soberanía popular del interés público, de organización fiscal de gobierno edilicio de la responsabilidad de los funcionarios y diferencia de funciones entre el estado y el municipio.

A España correspondería injertar en el tronco virgen de las comunidades indígenas, la vigorosa tradición --

municipal de la antigüedad.

Encuentro de la cultura islámica y cristiana en España.

"Al invadir los árabes a España se dividen las ciudades, los pequeños emiratos y las gentes que nombra el califa para gobernar, se les llamó alcaldes o alcaldis (alcaldes)". "El régimen de los emiratos de la península hispanica, correspondía al patrón subsistente en las ciudades de la costa arabiga, los linajes y eventualmente las asociaciones profesionales, pero no la burguesía urbana como tal constituían el sujeto de la acción y asociación!" (22).

Como un gesto de rebeldía contra ese retroceso, la obra de la reconquista, que se realizó en el transcurso de la larga y sangrienta lucha, fortaleció a los españoles la conciencia municipal y las comunas, jugaron un papel decisivo en la destrucción del período árabe.

El municipio fue un elemento político de primera importancia en España, del CONCILIUM nació el consejo municipal.

El JUDEX fue elegido por asamblea de vecinos en vez -

de ser nombrado por el rey; también se eligieron alcaldes.

Los consejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo, los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular y cada consejo municipal tenía sus leyes y sus magistrados. Había dos clases de consejos; el primero se convocaba en la campaña, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados, en el cual se discutían en la asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y se elegían los magistrados por mayoría de sufragios; el segundo estaba compuesto por los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de vecinos.

El primero recibía el nombre de Cabildo Abierto y el segundo fue Consejo Municipal o Cabildo Secular llamado Ayuntamiento.

1.6 LOS CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA.

El primer ayuntamiento de la América Continental. El 16 de febrero de 1519, alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura desobedeciendo al Gobernador de Cuba Diego Velázquez quien inclusive había dictado orden de aprehensión en su contra.

Mientras esto acaecía, el Gobernador Velázquez organi

zaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narvaéz, con instrucciones de destruir a Cortés por la fuerza.

Aquel natural de Medellín, refinado a la manera maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables estableciendo por medio de una maniobra sagaz, el primer ayuntamiento en la América Continental, con el objeto de obtener de él, los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa".

Adentrando en la significación municipal que ya había sido Alcalde Mayor de Santiago de Cuba.

Cortés optó por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el municipio, de todos los poderes que le hacían falta en su propósito de convertirse explorador sin título, en conquistador legítimamente armado. Así también anula toda ingerencia del Gobernador de Cuba.

"El 22 de abril de 1519 pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento". "Para esto se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública eligiéndose en ella una picota y se instaló una horca en los alrededores"⁽²⁵⁾ A la población se le puso el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz, por haber desembarcado un viernes santo de la cruz, se nombraron autoridades y una vez de instalado el ayunta---

miento, éste llamó a Cortés y lo nombró capitán del ejército Justicia Mayor.

El nuevo nombramiento de Justicia Mayor lo convierte en defensor de la autonomía municipal, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba, que buscaba las represalias contra Cortés.

En el país surge la primera colonia europea conforme al régimen municipal de Castilla, el pueblo no reconocía más superior que el soberano y le representaba legítimamente; el regimiento de la Villa, los nombramientos de Cabildos que eran firmes y valedores sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse en ellos; los vecinos quedaban transformados en milicia comunal sujeta directamente a la justicia mayor.

Es necesario precisar que una cantidad de municipios coloniales surgiéron de la manera anteriormente descrita, es decir a la inversa de como normalmente se forma y conforma la vida local, atendiendo las necesidades militares y políticas.

Aquí, como en toda empresa de colonización la asociación de vecindad fue preconcebida, no fue un fruto espontáneo, fue parte de un plan y obedecía a éste.

Con razón se dice que: En España el Municipio fue base de la reconquista contra los moros y en América

el municipio constituyó el cimiento de la conquista.

Paradójico, la conquista de México resultó autorizada por un municipio de la villa de Vera Cruz.

Desde el punto de vista jurídico, la conquista no fue obra de España, sino del municipio de Vera Cruz. Es decir, la conquista de México no emanó de poderes ultramarinos sino de instituciones aquí mismo implantadas.

Posteriormente nace el ayuntamiento metropolitano ordenado también por Cortés en Villa de Coyohuacan (Coyoacán) con el objeto de legalizar también sus actos de gobierno.

Se establece en Coyoacán y no en Tenochtitlán en nuevo ayuntamiento, por la destrucción en que quedó Tenochtitlán. El trasplante de este órgano de gobierno se efectúa después de limpiar la ciudad conquistada.

Se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiese; una de las primeras funciones de los cabildos fue la de planificar y formar lazos de vecindad.

Las primeras ordenanzas municipales. "En lo relativo a la organización municipal, su primer documento lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el -

escribano real Diego de Godoy." "Desde el punto de --
vista legislativo, los documentos más antiguos son --
las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525" (24)

En las primeras ordenanzas sobre descubrimientos, po-
blación y pacificación de las Indias, dictadas por Fe-
lipo II, se encuentran las normas que sirviéron de ba-
se a la convivencia social al instaurarse el municí-
pio con características occidentales.

Son fuentes sin duda alguna estas ordenanzas de Feli-
pe II para el estudio de la primera etapa de nuestra
historia municipal, en lo que respecta a la fundación
de poblaciones.

La institución fue un recurso propio de la época colo-
nizadora en realidad se trataba de unas reminiscen-
cias de las prácticas seguidas en la antigüedad, cuan-
do se establecieron colonias griegas y romanas en el
Mediterráneo, fueron el antecedente del adelanto de -
población sejetos a la colonia española.

En suma se puede considerar que el esfuerzo desarro-
llado para poblar tan vastos territorios fue colosal.
Sólo imponiendo nuevas normas de convivencia, se po-
día lograr un real y efectivo dominio sobre las tie-
rras conquistables.

Se hacía imperativo el ejercicio de un lema que decía

"Gobernar es Poblar". Por eso se ha dicho que la --
época colonial fue un proceso de colonización interi-
or.

1.7 LA IMPORTANCIA DE LOS CABILDOS EN LA LUCHA POR LA IN- DEPENDENCIA.

El gobierno emana del pueblo y se sostiene por el --
pueblo", con estos conceptos Don José María Morelos, --
trazó las bases de las futuras corrientes políticas --
que habían de dirigir al país, ya que la soberanía re-
sidía originalmente en la corona; la que participaban
por delegación los cabildos; por tal motivo la fun-
ción de los cabildos fue de primordial importancia ya
que el ayuntamiento fue quien primeramente expuso la
doctrina de soberanía popular por medio de sus órga-
nos inmediatos, así lo destacan los historiadores, --
pues toda la documentación relativa señalada de mane-
ra muy especial la participación de los cabildos en --
los antecedentes de la guerra de Independencia. Las
municipalidades iberoamericanas, tenían un principio
de su autonomía que les venía de herencia por la tra-
dición del sistema municipal español; posteriormente
se desarrollaron por sí mismas, ya que el municipio --
fue un hecho social de convivencia anterior al estado
y además superior a ciertas leyes ya que éstas se --
crearon a consecuencia de los derechos en los habitan-
tes del municipio, además de que se convirtieron prác-
ticamente en representantes de los criollos, porque --

los consejos municipales estaban formados por regidores, perpetuos y honorarios o temporales, por ello -- fueron la única entrada de los hijos de la tierra a -- la cosa pública, pues lo mismo que en la capital, se observaba en las otras ciudades y por eso al iniciarse en 1808 el movimiento precursor de independencia, -- los cuerpos municipales especialmente el de México -- fueron el centro de esa idea política.

Con las abdicaciones de Carlos IV y de su hijo Fernando VII, la vida política de la colonia sufrió un rotundo cambio ya que los españoles dejaban prácticamente sin autoridad a la Nueva España y los residentes iberos debían tomar la decisión de si aceptaban la autoridad de Napoleón, o sea gobernaban por sí mismos. Esta era entonces una oportunidad imprevista para que los criollos se gobernaran a través de su soberanía -- representada por los ayuntamientos; y para ello utilizaron varios medios; entre ellos los de protestar fidelidad al rey, convocar a una junta de todas las ciudades del reino, no intervenir para nada con los europeos, que según quedó anotado en aquel entonces, (notas del Barón de Humboldt) era como setenta mil. Así plantearon la necesidad de un gobierno provisional con ello sentaron las bases de autonomía para la colonia.

Fue el ayuntamiento de la ciudad de México el que -- adoptó el papel de líder del partido criollo, hacien-

do plúblicos tres puntos básicos.

1. El órgano que representaba la voluntad del pueblo y es interprete fiel de él, es el Consejo Municipal.
2. Pugnaba por la celebración de juntas en ciudades y villas.
3. Entregar su representación al Virrey.

Con estos puntos se ganó la voluntad y partidismo del pueblo y por lo tanto los ayuntamientos de la colonia se secundaron; la síntesis del pensamiento político - del cabildo, era soberanía popular para que los asuntos locales consultasen con los subditos a través de las juntas en que participaron los ayuntamientos; el de la soberanía nacional, representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades que -- son la cabeza de los pueblos.'

En suma el ayuntamiento de la ciudad de México se consideró el representante de soberanía de la colonia.

A partir de entonces, se inició una serie de derrocamientos de las autoridades españolas en casi todas -- las provincias y fue como se crearon las juntas criollas en el año de 1810.

Lo que sucedía en la Nueva España se registraba con -

pequeños variantes en el resto de las colonias hispanoamericanas; caso concreto fue el del cabildo abierto reunido el 22 de diciembre de 1811 en el pueblo de Granada Nicaragua.

"La carta constitucional dada por Luis XVIII en 1819, confirmó la existencia del régimen de prefecturas en Francia que había de dar lugar a la expedición de instrucciones a los prefectos, como los que se dictaron en 1815 y 1816." "La Constitución de Cádiz al introducir las jefaturas políticas de 1812, copió el modelo francés regulando la organización y funcionamiento de los ayuntamientos por el capítulo I del título IV que lleva la denominación "Del Gobierno y Administración de los Pueblos."⁽²⁵⁾

Se queda considerar que en tanto se desarrollaba en Nueva España el movimiento de independencia, en la península, la Constitución de Cádiz y la instrucción sobre provincias de 1813 presentaba el último intento legislativo para poder transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias, fue en sus consecuencias originales un poderoso impulso renovador.

La Constitución de Cádiz permaneció poco tiempo en México para hacer surgir a la Constitución municipal, dando cabida al pueblo pero a su vez presentó también presedentes negativos como la pérdida de la autonomía municipal en materia de hacienda.

"Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente por decreto del 26 de febrero de 1822, confirmó como había elaborado el Plan de Iguala a todas las autoridades civiles y militares obligandolos a jurar sujeción a las bases constitucionales" (26) En todas estas disposiciones no se llegó a modificar la extrucrura del municipio, en consecuencia no se contó con una disposición constitucional en materia municipal sancionada como forma de gobierno las llamadas bases - - constitucionales del 23 de octubre de 1835, que dividiéron al territorio de la República en departamentos.

Estos fueron administrados por juntas departamentales de elección popular y con facultades económicas como electorales, legislativas y municipales.

"En la Constitución de 1824 el congreso disfruto de - la facultad de elegir un lugar que sirviéra de resi--dencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo, Fray Servando Teresa de Mier sostuvo la conve--niencia de los supremos poderes de la Federación" (27) Considero que la actitud de Fray Servando Teresa de - Mier, al sostener su iniciativa a favor de la ciudad de México, se explica por su general tendencia conser

vadora y tradicionalista.

"Uno de los bandos de policía más completos entre los que han estado vigentes en el Distrito Federal, fue el que se expidió con fecha 7 de febrero de 1825 y -- que aparece consignado en la introducción histórica -- a la codificación pública de 1943" (28)

Dicho bando promulgado ya se encontraba en vigor en -- la Constitución Federal de 1824 y dejó subsistentes -- los bandos del 23 y 31 de enero de 1822, así como los de 21 de noviembre de 1790, 9 de julio de 1800 y 29 -- de diciembre de 1802.

En lo personal tal conjunto, no deja de ser curioso -- por los detalles a que llegó en su reglamentación, co -- mo el prohibir tener jaulas, macetas, tinajas, se pro -- hibían las reuniones y manifestaciones públicas no au -- torizadas.

Se sancionaba energicamente a quienes daban mal ejem -- plo o hacían mal uso de la vía pública. Considero -- que fue uno de los bandos de policía más completos, -- del siglo pasado.

"Con el decreto del 20 de noviembre de 1824 en que se hizo la primera delimitación del Distrito Federal, -- quedaron fuera del mismo numerosos poblados, tales co -- mo Coyoacán, Xochimilco, Mexicalzingo y Tlalpan, que --

en esa época formaron el Distrito de México dentro -- del estado cuya cabecera se fijó en Tlalpan."(29)

En esas circunstancias, en el período comprendido entre 1826 y la adopción del régimen centralista se expidieron para el Distrito Federal disposiciones gubernativas y reglamentarias! A mi juicio el centralismo alentado por los progresistas moderados y -- conservadores fue tomando forma con las bases del 23 de octubre de 1835 promulgados por el Presidente interino Miguel Barragan que en esta forma dió los primeros pasos para ir centralizando la administración del país, y poco después se instauró la primera República Central, regida por las 7 Leyes Constitucionales de -- 1836.

Fue la sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre -- de 1836 la que consagró como Constituciones a los -- Ayuntamientos disponiendo que fueran popularmente -- electos y los hubiera en todas las capitales. El régimen centralista a través de las llamadas Leyes Constitucionales de 1836 incorporó el Distrito Federal a partir de febrero de 1837 y dividió el territorio en Distritos.

1.8 EL MUNICIPIO EN LA REFORMA

"La legislación municipal derivada de la reforma, ordenó la elección popular de las autoridades municipa-

les aunque la propia reforma afectó profundamente a -- los municipios con las leyes de desamortización de -- 1856, que obligaba a enajenar los bienes raíces de -- destinados directamente al servicio público.." (30')

La Ley del 12 de septiembre de 1857 se clasificó las rentas públicas, se ocupó solamente de dividir las entre la federación y los estados, sin considerar a los municipios.

Otra de las disposiciones de la Constitución de 1857, que más afectó a la economía municipal fue la que abolió las alcabalas, pero esa abolición no surtió efectos inmediatos.

EL MUNICIPIO EN EL IMPERIO DE MAXIMILIANO. En la -- época del imperio, los regidores eran elegidos popularmente los alcaldes y las contribuciones municipales eran decretadas por el Emperador, además de que -- quedaban bajo el control de los prefectos; en estas -- circunstancias los ayuntamientos a pesar de ser de -- elección popular, sólo disfrutaban de proyectos de arbitrios y de ordenanzas, las facultades ejecutivas -- quedaban a cargo de los alcaldes o comisarios municipales, tales funciones abarcaban las ramas de policía -- local, registro civil, control de pesas y medidas, -- así como obras públicas.

En síntesis, fue gris la vida municipal después de la

Independencia hasta antes de la Revolución (1821 - 1917).

En consecuencia puede decirse que, el Imperio trató de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, al través de su engranaje de prefectos y subprefectos y alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas en esfera local.

1.9 EL MUNICIPIO Y LA REVOLUCION MEXICANA.

"LAS ODIOSAS JEFATURAS POLITICAS FUERON INSTRUMENTO - DEL ATENTADO CONSTITUCIONAL. ELLAS DESPLAZARON EN - DICTADURA A LOS MUNICIPIOS LIBRES' AQUELLOS ERAN PORTAVOCES DE LA SOBERANIA POPULAR Y LA DEMOCRACIA" (31)

Analizando esta profunda verdad, comprendemos porque para el movimiento revolucionario fue de primordial importancia tomar como bandera, la lucha contra los jefes políticos quienes desplazaron en la dictadura al municipio libre. Asimismo los programas y planes efectuados en la Revolución Mexicana, eran para reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos, así como para realizar por primera vez la independencia de los municipios.

EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO que encabezaban Ricardo y Enrique Magón, contenía entre sus pun

tos básicos:

1. La supresión de los jefes políticos como medida democrática.
2. La Multiplicación de los ayuntamientos.
3. Su robustecimiento.

Lo anterior era un intento por reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos democráticos (lo. de julio de 1906).

EL PLAN OROZQUITA DE 1912 (Plan de la Empacadora) -- asentó: "La revolución hará efectiva la Independencia de autonomía entre ayuntamientos, para legislar y administrar sus arbitrios y fondos". "Se suprimirán -- en toda la República los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales."⁽³²⁾

Posteriormente el programa de reformas políticas sociales de la Revolución aprobado por la soberana convención revolucionaria, expidió en Jojutla, Estado de Morelos (19 de abril de 1916) consignó los postulados de zapatismo en materia municipal al incluir el primer término de sus propuestas de reformas políticas.

1.10 NACIMIENTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Venustiano Carranza, fue un apasionado de la libertad municipal, de allí que se haya dado el llamar "el -- Apóstol del Municipio Libre".

Después del derrumbe del régimen espurio de Victoria--no Huerta, el señor Carranza en su mensaje ante la -- Convención de Generales que se se reunió en la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914 señaló; "El ase--guramiento de la libertad municipal como base de la -- decisión política de los Estados como principio y en--senanza de todas las prácticas democráticas"⁽³³⁾ Además en su mensaje señaló que los municipios por causa de utilidad pública, expropian en todas negociaciones es--tablecidas en lugares que tengan más de quinientos_ habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pa--gar la edificación de escuelas, mercados y casas de -- justicia".

A mi juicio considero que Carranza demostraba una vez más su especial preocupación por el problema munici--pal, siempre insistió en él y por ello puede darse el título de Apóstol del Municipio Libre.

Posteriormente encontrándose el primer jefe de Vera--cruz el 12 de diciembre de 1914 expidió un derecho de ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE, de las que se destaca el Artículo 102 que dice: El primer jefe de la Re--

volución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha de 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.

Así por primera vez, se enunció este principio revolucionario del Municipio Libre.

Al reunirse el Congreso Constituyente en Querétaro el 1916 y una vez designada la Comisión de Constitución se dió lectura al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza.

TITULO QUINTO. LOS ESTADOS DE LA FEDERACION ARTICULO 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, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. La fracción segunda sobre que se suscitaron varios debates establece que:

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción de

términos que señala la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto la -- parte que corresponda al Estado y para vigilar la con tabilidad de cada municipio.

Los conflictos hacendarios entre el municipio y los - poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte - de Justicia de la Nación en los términos que establez ca "la Ley".

Los Diputados que más sobresalieron en ese gran deba te fueron Heriberto Jara, Lic. Fernando Lizardi, Rafa el Martínez Escobar, José Alvarez, Cayetano Andrade - (representante del segundo y tercer Distrito respecti vamente de Michoacán), Hilario Medina, Cándido Avilés, Rodríguez González, Calderón, Chapa, Gersain Ugarte y Esteban B. Calderón. Entre ellos, el Diputado Heri berto Jara que fue quien hizo resaltar el verdadero - fondo del problema al precisar que: Si la comisión no hubiera traído al debate de Fracción II del Artícu lo 115 en la forma en que esta expuesta seguramente - no hubiera sido consecuente con la idea expresada, -- que la referida comisión tiene para dar a los municipo s su libertad de acuerdo con el problema revolucio nario. No se concibe la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente tanto refiriéndose a personas como a pueblos o a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tri butarios de las contribuciones impuestas por los go--

biernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede entenderse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población política y podemos decir que no ha existido un libre funcionamiento de una entidad en -- que esté constituida por sus tres poderes.

En la discusión de la fracción II del Artículo 115 -- que se promulgó en 1917, el constituyente puso la piedra angular de la autonomía municipal; en torno a -- ese punto giró toda discusión, no se limitaron a otorgar la libertad política al municipio sin debate alguno. Dentro de ese ideal de autonomía no se encontró la fórmula adecuada para regular las relaciones entre Municipio y Estado. En esencia el debate intentó diferir lo que es o debe entenderse por libertad económica municipal.

Los puntos principales de discusión acerca del aspecto económico fueron los siguientes:

1. ¿Debían establecerse una o dos recaudaciones de -- la Tesorería Municipal y la de Rentas del Estado?
2. ¿En los conflictos entre el Municipio y el Estado por cuestiones hacendarias, debería resolver el -- Congreso local o la Suprema Corte de Justicia de la Nación?.

3. ¿De que ramas y de que capítulos se han de formar la hacienda municipal?

En vista de las variadas y encontradas opiniones que se suscitaron en torno a estos puntos, la segunda comisión de constituyentes presentó un nuevo proyecto, señaló que el municipio administrará libremente su hacienda lo que daba a entender que no recaudaría lo correspondiente al Estado.

Señaló también que las contraversias surgidas entre los poderes de un Estado y los municipios, serían resueltos por el Tribunal Superior de cada entidad y no por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último decía que se debe entender por hacienda municipal según la declaración lo siguiente:

La hacienda municipal se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y en tanto que se asigne al Estado a cada municipio.

1.11 EL MUNICIPIO LIBRE DESPUES DEL CONSTITUYENTE DE 1917.

Reformas al Artículo 115 Constitucional. Al constituyente de Querétaro se debe el segundo paso de la reforma radical de nuestra organización edilicia. En 1917 como ya se anotó, se modifica el Artículo 115 de

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su propia trascendencia no podía permanecer inmutable la regularización del municipio y el 20 de agosto de 1928 sufre la primera reforma y el 29 de agosto de 1933 la segunda, que fue más bien una adición..

Esta adición quedó consignada en el párrafo segundo - de la Fracción I del Artículo 115 Constitucional y se refiere al postulado revolucionario de sufragio efectivo no reelección; referente a los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos.

En cuanto a la primera reforma que se hizo al Artículo 115 en 1928 no se refiere al municipio directamente sino a la integración de las legislaturas de los - Estados.

Se puede considerar que el nacimiento del Artículo -- 115 Constitucional se intentó diferir lo que es o debe entenderse por libertad económica municipal y se abolió las Jefaturas Políticas. Asimismo las reformas al Artículo 115 Constitucional plasmo la libertad política del municipio.

Resumiendo este capítulo se puede considerar que versa sobre el aspecto sociológico e histórico del municipio, nos encontramos con que el hombre desde el mismo momento de su agrupación es colateral al nacimiento de un elemento de decisión.

Estableciéndose en las primeras agrupaciones la ley del más fuerte, el matriarcado y el patriarcado, como elementos de mando empieza a establecerse el municipio primitivo o natural, que a través del tiempo se realiza en un municipio político que es donde se empiezan a formar los órganos de conducción social.

Lo que queremos dar a entender es que desde tiempos inmemorables toda comunidad ha tenido órganos o elementos de dirección y a través del tiempo, estos se han venido desarrollando hasta convertirse en organismos más avanzados, estableciéndose en ellos los cimientos de sistemas sociales a la altura de sus planteamientos, necesidades y organizaciones.

En América fue implantado por los europeos desde hace más de cuatro siglos el municipio, cuyo órgano de gobierno es el ayuntamiento que está integrado por elementos heredados de dos culturas occidentales: La griega y la romana y antes de ser trasplantado en América, por elementos inclusive no occidentales que se conculcaron en España.

Hablamos de que el ayuntamiento es un elemento indispensable en toda sociedad. Lo mismo existe en África que en América

o en cualquier otra parte del mundo y en todos los sistemas sociales.

El Municipio y su órgano de gobierno se dan en China, Israel y los Estados Unidos; lo que nos demuestra lo anteriormente dicho o sea en todo el mundo el Ayuntamiento como elemento indispensable de organización.

Por otra parte, fincado en la explotación de la tierra, el Calpulli representa nuestro municipio natural de carácter agrario. La ciudad fue la expresión sociopolítica de la unidad y la tribu, conservando en su seno esa pluralidad de municipios, formados en los calpullis por los clanes totémicos.

En síntesis, las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados, de carácter agrario. En el seno de la ciudad, el municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad de clases y dentro del área de interinfluencias de una organización estatal. La base de las relaciones entre el hombre y la comunidad, en el calpulli, fueron en primer término agrarias y en segundo lugar vecinales. Pero esta base agraria no radicaba exclusivamente en la propiedad, sino con más exigencia, en la explotación de la tierra.

La herencia grecolatina, en el Municipio occidental, señaló rasgos que persisten al través del principio de autonomía municipal.

pal, del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y - de la diferenciación de funciones entre el Estado y el Municipio.

Antes de la época de Carlos V. los municipios peninsulares_ habían logrado importantes conquistas para el régimen comunal: - la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, las ga rantías procesales, la participación en la cosa pública, el dere cho a los vecinos a elegir libremente los magistrados concejiles y la responsabilidad pública de los funcionarios.

A España correspondió injertar, en el tronco virgen de las comunidades indígenas, la vigorosa tradición municipal de la Antigüedad y los derechos conquistados al empuje del movimiento comunal, hasta antes de su declive.

La Conquista de México no emanó de poderes ultramarinos sino de instituciones aquí mismo implantadas. Fue el Municipio - de Veracruz el que legalizó la empresa consumada por sus milicias comunales apoyadas en su propia carta de regimiento.

Por lo tanto, la Conquista de México fue empresa de un Municipio mexicano: el de la Villa Rica de la Veracruz. El Municipio hizo esta la conquista y colonización en América, como el propio Municipio había hecho en España la obra de la Reconquista.

Además, aduciendo la insuficiencia de la organización municipal, se establecieron Juntas Auxiliares, para la administración de algún ramo del servicio en el orden local.

Los movimientos precursores de la Revolución, postularon como conquista inmediata y elemental, la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal.

Legislativamente, la primera medida dictada, fue el decreto sobre el Municipio Libre, del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por don Venustiano Carranza.

Constitucionalmente, la libertad municipal quedó consagrada en el artículo 115 de la carta de 1917.

N O T A S

1. Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, Edit. Porrúa., S.A. 1979. Op. cit. p. 24.
2. Loyo Gilberto, {citado por Ochoa Campos Moisés en su obra - *La Reforma Municipal*, Op. cit. p. 27).
3. García Oviedo Carlos, *Derecho Administrativo 2a. Edición*, Edit. Madrid. 1984. Op. cit. p. 430.
4. Posada Adolfo en su libro *El Régimen Municipal de la ciudad Moderna*. (citado por Ochoa Campos Moisés en su obra *La Reforma Municipal*, Op. cit. p. 29.)
5. Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, Op. cit. p. 29.
6. Platón. *La República*, Edit. U.N.A.M. 1978. Op. cit. p. 278.
7. Rucker Rudolf, *Nacionalismo y Cultura*. Ediciones "La Piqueta" Madrid, 1977. Capítulo II Op. cit. p. 44-46.
8. Aristóteles. "La Política. Edit. Porrúa, S.A. Op. cit. Libro VIII. p. 102-130.
9. Los Epicuros, {citados por Ochoa Campos Moisés en su obra - *La Reforma Municipal*, Op. cit. p. 25).
10. De Coulanges Fustel, "La Ciudad Antigua, estudio sobre el - culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, - - Edit. Porrúa., S.A. 1983. Op. cit. p. 192.
11. Ginner y Calderón, en su libro *Principios del Derecho Natu--*ral, (citado por Ochoa Campos Moisés en su obra *La Reforma Municipal*, Op. cit. p. 28).
12. Engels Federico, *Manifiesto del Partido Comunista*. Ediciones *Lenguas Extranjeras Pekin*, 1975. Op. cit. Capítulo I p. 32.

13. H.E. BARNES y H. BECKER, Historia del pensamiento social, Tomo I, (citado por Ochoa Campos Moisés en su obra La Reforma Municipal, Op. cit. p. 28).
14. Weber Max. Economía y Sociedad. Edit. Fondo de Cultura Económica. Edición 1983, Op. cit. p. 289-311.
15. Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal, Op. cit. p. 21
16. Ibid. p. 23.
17. Ibid. p. 23.
18. Ibid. p. 22.
19. Ibid. p. 31-32.
20. Ibid. p. 33.
21. Ibid. p. 56.
22. Ibid. p. 77.
23. Ibid. p. 95.
24. Ibid. p. 109.
25. Ibid. p. 223.
26. Ibid. p. 229.
27. Ibid. p. 230.
28. Ibid. p. 233.
29. Ibid. p. 235.
30. Ibid. p. 252.
31. Ibid. p. 309.
32. Ibid. p. 315.
33. Ibid. p. 318.

CAPITULO 11

2. EL MUNICIPIO COMO UNA FORMA DE DESCENTRALIZACION.

2.1 Centralización Administrativa.

2.1.2 Delegación de Autoridad.

2.2 Descentralización y Desconcentración.

2.2.1 Diferencias entre la Descentralización y la Desconcentración.

CAPITULO II

2. EL MUNICIPIO COMO UNA FORMA DE DESCENTRALIZACION.

Considerando que el municipio además de ser un efecto de sociabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, es un principio de descentralización territorial, por lo tanto es conveniente profundizar y diferenciar los términos entre desconcentración y descentralización de la vida nacional.

Así mismo el analizar sus tres formas de descentralización como parte de la organización administrativa que es muy fundamental para el desarrollo económico, político y social de todo tipo de organización como en este caso el municipio.

Por otra parte, el fortalecimiento municipal es una estrategia de la descentralización, como uno de los pilares de la reforma municipal, auspiciada por el ejecutivo federal. Así pues, el fortalecimiento municipal abarca una serie de medidas de carácter legal de orden económico, fiscal y administrativo.

La descentralización de la vida nacional está encausado a reordenar especial y territorialmente las actividades de producción, consumo y distribución, así como las actividades

des sociales, culturales, administrativas y políticas en la promoción del desarrollo de Entidades Federativas, con el propósito adyacente de fortalecer el federalismo y el Municipio Libre, así como evitar la tendencia concentradora y centralizadora de las actividades en los grandes centros urbanos.

Tomando en cuenta la gran problemática y complejidad que existe en la Administración Pública Federal hoy en día, es necesario e indispensable dar soluciones en forma concreta y objetiva al conflicto social, económico y político en que se encuentra el municipio libre.

2.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

El tema de la centralización ha sido materia de discusión durante mucho tiempo los países que lo practican, lo han adoptado a su sistema de vida y por lo tanto, no existe un criterio general sobre su aplicación.

No obstante, hemos requerido seguir las ideas de una serie de estudiosos de la Administración Pública que tienen un criterio similar del concepto en la materia. En este contexto, Centralizar significa "reunir varias cosas en un centro común u hacerlos depender de un poder central,"⁽¹⁾ tomando en cuenta esta definición, podemos entender por centralización "la concentración en un nivel o ámbito Jerárquico particular, con el fin de reunir una sola persona o cargo el poder de tomar

decisiones más importantes". (2)

De los conceptos vertidos anteriormente, nos damos -- cuenta que existen algunos elementos comunes tales co -- mo, el recurrir en una sólo persona o centro común, -- el poder central o el tomar decisiones.

Algunos estudiosos de la Administración Pública, di-- cen que la centralización es "un sistema en donde -- todas las decisiones son la competencia del gobierno -- central, decisiones en materia de policía, justicia, -- defensa, diplomacia, lo mismo que las decisiones eco-- nómicas sociales y culturales". (3)

De una manera más sencilla, podriamos decir que "en -- la centralización existe unidad funcional, es decir, -- una organización estructurada jerárquicamente en la -- cual los órganos superiores reúnen los principales me -- dios de acción y de control, así como de decisión". (4)

La centralización se manifiesta entonces, por la apa -- rición de un poder central, cuyo poder le da los ele -- mentos necesarios para tomar decisiones importantes e -- incluso trascendentales en materia política, económi -- ca, social y cultural.

En la Administración Pública Mexicana el Presidente -- de la República Mexicana es la persona con poder de -- decisión en los aspectos que han sido señalados. No

Obstante lo dicho en párrafos anteriores, la centralización no sólo se da en cuestiones políticas, económicas, etc., sino también en el aspecto administrativo, esto es lo que llamamos centralización administrativa, es decir, el poder de tomar decisiones en cuestiones administrativas, a través de una persona u órgano central.

Dicho de una manera amplia y clara "existe el régimen de Centralización Administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre ellos existen un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades". (5)

De esta forma encontramos algunos elementos que caracterizan a la centralización, a saber la existencia de grados cuyo orden va de lo más alto hasta el más bajo. En cada uno de estos grados las facultades se diferencian de tal forma que entre más alto sea el grado, las facultades serán más importantes.

Sin embargo en todo este orden, hay un vínculo jerárquico que les da la unidad necesaria para funcionar. Bien, se dice que "habrá Centralización Administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública, que mantiene la unidad de acción indispensable pa

ra realizar sus fines, en su organización se crea un -
poder unitario o central que irradia sobre la Adminis-
tración Pública Federal". (6)

La centralización consiste en reunir en un órgano o --
persona los principales elementos de acción, control y
decisión en alguna materia específica.

La razón y el ideal de un régimen centralizado; lo --
constituye la existencia de una relación jerárquica --
que parte del más alto nivel hacia los grados inferio-
res, por lo tanto, el poder se ejerce desde la cumbre_
y se espansa a todos los órganos subordinados.

En nuestro país la relación de jerarquía consiste "en_
una relación de dependencia que implica ciertos pode--
res de los órganos superiores sobre los inferiores, en
cada grado de la jerarquía hasta el Presidente de la -
República, que es el jefe jerárquico superior de la Ad-
ministración Pública Federal". (7)

Los poderes mencionados se clasifican en varias formas,
para este trabajo señalamos algunos;

Según Gabino Fraga existen seis poderes:

- a) PODER DE NOMBRAMIENTO.- Es la facultad que tienen
las autoridades superiores para hacer por medio de
nombramientos, la designación de los órganos que -

le están subordinados.

- b) PODER DE MANDO.- Es la facultad de las autoridades superiores para señalar a los órganos inferiores, los lineamientos que deben seguir en el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.
- c) PODER DE VIGILANCIA.- Consiste en exigir rendición de cuentas de todos aquellos actos que tienen a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que están desempeñando sus funciones los inferiores.
- d) PODER DISCIPLINARIO.- Es la autoridad que tienen las autoridades superiores para sancionar la responsabilidad de los órganos inferiores, por haber faltado al cumplimiento de sus deberes.
- e) PODER DE DIVISION.- Consiste en la aprobación, suspensión, acumulación o reformas a los actos de los inferiores.
- f) PODER PARA LA RESOLUCION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA.- Es la autoridad que tiene el órgano jerárquico superior para resolver los conflictos que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinados.

Según Andres Serra Rojas existen cinco poderes o facultades

tades.

- a) FACULTAD DE MANDO.- Es la característica Suprema del Poder Público. Las órdenes, instrucciones y - circulares son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.
- b) FACULTAD DE VIGILANCIA.- Permite conocer a la autoridad administrativa los pormenores de los actos realizados por los inferiores.
- c) FACULTAD DISCIPLINARIA.- Es la represión ejercida sobre todo aquel que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción + indevida ó irregular de los servicios del estado.
- d) FACULTAD DE REVISIÓN.- Permite a la autoridad superior revisar, aprobar y obligar a la autoridad - inferior a subordinarse a la Ley.
- e) FACULTAD PARA RESOLVER CONFLICTOS Y COMPETENCIA.- Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

Para que el Órgano Central pueda cumplir debidamente - con sus funciones, es necesario que delegue autoridad, la cual será tratada en el punto siguiente:

2.1.2 DELEGACION DE AUTORIDAD.

Debido a la complejidad de funciones y a la dificultad que tienen para resolverlos, el Organó Central se ve - en la necesidad de delegar parte de su autoridad, con_ el objeto de lograr una mayor eficiencia y cumplir de una mejor manera los objetivos que tienen encomendados ¿Que es la delegación de autoridad?.

Por un lado, delegar es "dar una persona a otra la jurisdicción que tiene para su dignidad u oficio, para - que haga sus veces o conferirle su representación". (8)

La delegación siempre debe establecerse entre dos personas, ya que el Organó Superior es el que confiere fa cultades a un Órgano inferior. En éste sentido la de legación puede definirse como el "acto bilateral me--a diante el cual un Superior Jerárquico confiere deberes y responsabilidades a un sub-terno y le da autoridad_ que necesita para desempeñar tales funciones". (9)

El concepto de autoridad ha sido interpretado de dife- rente manera por varios autores unos dicen que es "te- ner poder otros que es la capacidad de mandar o de ha- cer obedecer, no obstante todas estas divergencias, de be considerarse como el crédito y fe que se da a una - persona o cosa en determinada materia". (10)

Por lo tanto la delegación de autoridad es un acto me- diante el cual un Órgano central transfiere deberes, - responsabilidades y obligaciones a un Órgano inferior.

en determinada materia.

Si todas las labores o actividades fuesen concentradas en una sólo persona o en un sólo órgano, no podríamos hablar en términos de una buena organización, se perdería la noción de la eficiencia y eficacia. En este sentido "para hacer más hágil el funcionamiento del órgano administrativo, parte de la autoridad va haciendo delegada de un nivel a otro a los órganos inferiores"⁽¹¹⁾

La autoridad que se va delegando de un nivel a otro, varía según el nivel jerárquico de los órganos a los cuales se les delega. Esto es, que entre más alto -- se encuentra el órgano dentro de la escala jerárquica, la autoridad será más amplia y viceversa, cuando el órgano se encuentra colocado en una escala menor, la autoridad será más específica.

En la Administración Pública Mexicana, el Presidente de la República es la autoridad máxima para cumplir -- con las atribuciones que le señala la Constitución, pero para el mejor desempeño de sus asuntos delega autoridad a sus más cercanos colaboradores que son los Secretarios de Estado. Estos a su vez delegan a los -- Sub-secretarios, dándose un proceso de la delegación -- hasta los órganos básicamente operativos.

Los órganos o personas que delegan autoridad lo hacen de acuerdo a las necesidades, a su conveniencia, etc.

Al respecto, encontramos varios tipos:

- Los que carecen de actitud y responsabilidad delega tanto su autoridad como su responsabilidad.
- Aquellos que delegan autoridad porque así lo exigen las necesidades.
- Los que no delegan autoridad por temor a que el trabajo no se realice satisfactoriamente.

Wilburg Jiménez Castro nos da tres factores para una buena delegación.

1. Tener un análisis previo y de organización para co nocer las labores inherentes a cada puesto y así - saber si ellos corresponden al respectivo nivel de autoridad y de funciones.
2. Entender que la delegación consiste en una redis-- tribución de labores y que ello puede adquirirse a través de educación y adiestramiento sobre el análisis de cargas de trabajo y de interrelación de - funciones para aprender a ejercer el control.
3. Lograr una terapia mental para evitar o superar el temor de delegar mediante estudios de psiquiatría y sicología para aquellos casos que así se necesi ten.

De lo anterior, se desprenden tres elementos básicos - que componen una delegación:

- a) CONFIANZA.- La esperanza y fe que se tiene en la persona a la cual se le delega.
- b) RESPONSABILIDAD.- La obligación que tiene el delegado consigo mismo para dar cuenta de sus actos.
- c) CAPACIDAD PARA DAR Y RECIBIR AUTORIDAD.- Que la persona a la cual se le delega, esté previamente capacitado y adiestrado para recibir autoridad y poder delegar parte de ella.

Siempre que se delega autoridad, se hace con su respectiva responsabilidad. En este sentido, tal delegación engendra una doble responsabilidad; la de una persona u órgano que delega la autoridad y de quien la recibe, no obstante esta situación, la responsabilidad total recae en el delegado ya que es el responsable ante sus jefes superiores de que las funciones se cumplan o se ejecuten.

Como veremos en el punto siguiente, la delegación de autoridad da origen a dos formas de Organización Administrativa: La Descentralización y la Desconcentración.

2.2 DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

Como hemos visto en el punto anterior, la delegación de autoridad es la forma a través de la cual el poder u órgano central se desprende de facultades y comparte responsabilidades como consecuencia de esta delegación, aparece la descentralización y desconcentración de ésta delegación es decir, que el órgano central para -- cumplir más eficientemente con sus objetivos, delega autoridad y da origen a nuevas formas de Organización Administrativa. La Organización Administrativa, considero que tiene por función la gestión de los intereses colectivos en una determinada circunscripción territorial; en el ámbito de acción en el cual realiza su función y se transforma en un elemento intrínseco de ella, ejemplo clásico que se ofrece son las comunas o municipios, que es la parte medular de nuestro trabajo que ejerce autoridad administrativa en su territorio y no para un determinado servicio público, sino para variadas manifestaciones de la actividad administrativa.

Existen muchos tratadistas que han utilizado los términos de Descentralización y Desconcentración indistintamente, sin embargo, ambas formas de organización son diferentes, aunque las causas de su creación son similares. Por lo anterior, hemos creído conveniente hacer un análisis para distinguirlos en su forma y fondo, con lo cual lograremos interpretar verasmente el significado de cada uno de ellos.

DESCENTRALIZACION.

Para principiar, descentralizar significa "transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad". (12)

El descentralizar implica sacar del centro una cosa, - haciendola menos independiente del poder o de la Administración Central. En otras palabras se esta separando de un órgano central ciertos servicios, funciones, atribuciones, etc., que serán competencia de un - nuevo ente creado por medio de la Ley.

Dentro de nuestro país, la descentralización ha sido - entendida como una forma de organización, utilizada -- por el Estado para mejorar y optimizar ciertos servi-- cios regularmente de carácter económico.

Por otro lado, al hacer uso de esta forma de organiza-- ción, se debe establecer los controles, con el objeto_ de mantener a los entes descentralizados dentro de un_ marco de vigilancia y supervisión que les evite una in_ dependencia absoluta, en síntesis, la descentraliza--- ción, "consiste en confiar la realización de algunas - actividades administrativas a órganos que guardan con_ la Administración Central una relación que no es la de jerarquía". (13)

La descentralización es la delegación de facultades de cisorias a órganos que no dependen jerárquicamente de un órgano central y que tiene personalidad jurídica, - patrimonio y administración propia. Cuando el Estado

crea organismos descentralizados éstos pueden aparecer con diferentes características:

- 1) AUTARQUICOS.
- 2) AUTONOMOS.

Los organismos autárquicos son aquellos que tienen personalidad jurídica, administración y patrimonio propio, pero no tienen capacidad de nombrar a sus máximas autoridades, ejem: U.N.A.M.

Los organismos autónomos son aquellos que también tienen personalidad jurídica y se administran por sí solos, ejem: el Municipio.

TIPOS DE DESCENTRALIZACION.

La descentralización adopta diferentes tipos de acuerdo a la actividad y fines que lo justifican. Consideramos dos tipos de descentralización la política y la administrativa.

"Llamamos descentralización o autonomía política"la que el Ordenamiento Jurídico Supremo del grupo Social la Constitución otorga a ciertas instituciones para decidir por sí mismas a sus fines últimos, típicamente, esta autonomía política corresponde a los niveles Constitucionales de Gobierno."(14)

En una forma mas estricta es "la creación y aceptación de entidades libres y soberanas dentro de una nación - que en nuestro país, a su vez, admiten la existencia - de municipios también libres y soberanos". (15)

Para Andres Serra Rojas la Descentralización Administrativa tiene dos formas por región y territorial, técnica o por servicio.

DESCENTRALIZACION POR SERVICIO O TERRITORIAL. Se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativo regionales.

DESCENTRALIZACION TECNICO O POR SERVICIO. Se apoya en el manejo técnico científico y autónomo de los Servicios Públicos.

Para hacer un poco más profundo, en éstas definiciones la descentralización por región consiste en el establecimiento de una Organización Administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población, radicada en una determinada circunscripción territorial.

Por otra parte la descentralización técnica o por servicio se apoya en una consideración técnica para el manejo de una actividad específica ya sea la prestación de un servicio público o bien la explotación de recur-

ses y bienes propiedad de la nación.

La descentralización política y la descentralización administrativa tiene en común su creación a través de una Ley o Decreto. La primera se basa en las relaciones especiales que tienen los Estados con el Poder Central; la segunda se realiza únicamente dentro del Poder Ejecutivo.

Además desde el punto de vista político existe una diferencia ya que el Poder Político Central se le niega a la descentralización política, mientras que la administrativa se le da la autoridad suficiente para tomar decisiones en su respectiva materia.

DESCONCENTRACION.

La palabra desconcentración no está regulada en el diccionario de la Real Academia Española, por lo que hemos visto la necesidad de recurrir a definiciones de una serie de autores que manejan este concepto "llamamos desconcentración a la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos programáticos de una mayor eficiencia funcional, - recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la dispersión geográfica del ámbito institucional" (16)

La desconcentración siempre debe hacerse en aquellas -

personas u órganos que se encuentren dentro de la propia organización al respecto, la desconcentración "es un modo de distribución de funciones administrativas a órganos encuadrados dentro de la administración y que no están en la cuspide de la Jerarquía Administrativa" (17)

Las competencias que el Organó Central confiere al órgano desconcentrado no implica darle independencia plena ni mayor Jerarquía Administrativa, sólo es un descongestionamiento del Poder Central para que sus funciones se realicen más eficientemente. Sin embargo, la transferencia de competencias origina una menor subordinación del órgano desconcentrado con respecto al Organó Central en el sentido de que este último le da a aquel ciertas facultades para que decida y actúe por sí mismo.

La palabra desconcentración (de origen Francés) la utilizó, por primera vez en México Andres Serra Rojas hasta la fecha su utilización ha ido en aumento para tratar aspectos teóricos y prácticos de la Administración Pública.

Dicho autor nos dice que la desconcentración se caracteriza por la existencia de Organos Administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorga ciertas facultades para actuar y decidir, pero dentro de los límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia Administración. La competencia que se les transfiere no llega a su autonomía.

Por lo tanto la desconcentración es la:

Delegación de funciones y responsabilidades en un ámbito de competencia limitada, dentro de la propia Administración. La desconcentración se presenta a través de las formas Política y Administrativa.

"La desconcentración política es precisamente una competencia que ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado." "La desconcentración administrativa se reduce a varias materias administrativas, precisamente a la órbita del Poder Ejecutivo Federal". (18)

La desconcentración política ha sido muy poco tratada, por considerarse una práctica muy difícil de llevarse a cabo "políticamente el poder es uno y se orienta, para su ejercicio en tres ramas: la legislativa, ejecutiva y judicial esquema que esencialmente se repite a niveles estatales. Si hablamos políticamente no podemos desconcentrar el poder político el cual es indivisible" (19) En cambio la "desconcentración administrativa se refiere a la ubicación física de bienes y personas fuera de un territorio determinado que constituye la sede de una organización" (20)

2.2.1 DIFERENCIAS ENTRE LA DESJENTRALIZACION Y LA DESCON--

CENTRACION.

Los conceptos de descentralización y desconcentración vertidos anteriormente, demuestran algunas diferencias que existen entre ambas. En este punto haremos referencia de ubicarlas con el objeto de lograr una identificación plena de sus características. Desde el punto de vista de su origen los términos de descentralización y desconcentración, suponen una traslación de parte del poder central a unidades perifericas o funcionales.

No obstante desde el punto de vista Jurídico-Administrativo la desconcentración significa una distribución de funciones dentro del propio órgano administrativo; en cambio la descentralización no se restringe a la só la delegación de funciones, sino que a través de ella se crea una persona jurídica, como sujeto de deberes y derechos propios. Ampliando estas consideraciones se puede decir que "la desconcentración, con importancia cercana e intención parecida a la descentralización es, sin embargo, muy distinta porque la descentralización significa personalidad a parte y la desconcentración - significa descongestionamiento del Aparato Central!"⁽²¹⁾

Otra diferencia importante consiste en la relación jerárquica que les caracteriza. La desconcentración -- por ser una distribución de funciones a órganos que es tan encuadrados dentro del Organó Central, sugone una

relación jerárquica. Es decir, a pesar de recibir ta les facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores.

En cambio, la descentralización al recibir funciones, se constituye en un nuevo ente con personalidad aparte de la del Organó Central, ya que se le dan los medios suficientes para que se maneje con cierta independencia. Además, la relación de jerarquía que caracteriza a la desconcentración desaparece en la descentralización.

Por otra parte la desconcentración, la descentralización y la organización municipal forman un triángulo muy importante, ya que hay quienes piensan que la desconcentración es una etapa intermedia para llegar a la descentralización: Luego entonces, es un elemento necesario e indispensable para fortalecer a la institución municipal y al federalismo.

Una característica importante del Municipio, respecto a la descentralización es que no tiene Autoridad Legislativa por lo que se rige por la Legislatura del Estado al que corresponda.

A mi juicio, considero que la descentralización de la vida nacional, como lo ha planteado el Presidente de la República, no constituye únicamente un tema de campaña política, ni un programa teórico de gobierno.

no, sino que representa tal vez, el único camino para enfrentar con éxito los retos del desarrollo de la crisis económica que vivimos hoy en día, de la explotación urbana y demográfica e incluso de la problemática política. Yo no creo en lo particular, que el futuro pertenesca a una burocracia gigante, centralizada y mopolítica.

Considero en lo personal que si el municipio es una forma de descentralización, se debe ante todo a que constituye una forma espontánea y primaria de Organización Comunal que el estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. El municipio es una forma de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, porque el día que la Descentralización Municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la Organización del Estado.

En el capítulo siguiente se menciona un caso específico que es el municipio de Apizaco Tlaxcala, en el cual se hace un análisis sobre su problemática económica -- tanto en su Estructura como en su organización.

Con lo mencionado en este capítulo podemos afirmar de una manera general que, se entiende por centralización administrativa cuando el conjunto de órganos administrativos de un país, están enlazados bajo la dirección de un órgano central único.

El apoyo o sustentación de este sistema se encuentra en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y dirección la tienen los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores.

Descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas.

Desconcentrar, en el mismo sentido sería atribuir por los órganos superiores del estado a otros inferiores, funciones o medios pero sin ser trasladados a otras personas. Se desconcentra la atribución de funciones y medios a personas ya existentes se descentraliza al crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles una atribución y separar en esa forma las funciones del estado.

Resumiendo la descentralización supone siempre la existencia de personas distintas, mientras que la desconcentración simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

Por otra parte cabe mencionar, que la descentralización -- por Región consiste en simplificar la posibilidad de una ges--
tión más eficaz de los servicios públicos y una realización más
adecuada de las atribuciones que al Estado le competen.

La descentralización por servicio consiste, en administrar los intereses locales y de órden general que requiere procedi--
mientos técnicos, sólo al alcance de Servidores Públicos que --
tengan una preparación especial.

N O T A S

1. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española - Madrid España, Editorial Esposa Calpel, S.A., 1970 pág. 270.
2. Jiménez Castro Wilburg, Introducción al estudio de la teoría Administrativa, México F.S.E., 1974, pág. 190.
3. Ciwek-Pouy Desseau Jeanne, Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia, en: Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios No. 1, Secretaría de la -- Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, pág. 18.
4. Chanes Nieto José, Programa de Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal, en: Desconcentración Administrativa, Op. cit. pág. 360.
5. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S.A. 1973, pág. 165.
6. Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, México, Editorial Porrúa, S.A. 1974, pág. 488.
7. Fraga Gabino, Op. cit. pág. 166.
8. Real Academia Española, Op. cit. 429.
9. Jiménez Castro Wilburg, Op. cit. 165.
10. Colección de Lectores, S.A. Diccionario Enciclopedico Lexis, Valencia España, 1976. pág. 573.
11. Tuhalt Krauss Miguel, Los manuales de procedimientos en las Oficinas Públicas, México, U.N.A.M., F.C.P.Y.S., 1977, pág. 117.
12. Real Academia Española, Op. cit. pág. 445.
13. Jiménez Castro Wilburg, Op. cit. pág. 15

14. Fraga Gabino, Op. cit. pág. 200.
15. Jiménez Nieto Juan, Política y Administración, Madrid España, Editorial Tecnos, 1973, pág. 41.
16. Castelazo José R. Apuntes sobre teoría de la Administración Pública, México. Cuadernos de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Política y Administración Pública. 1977, pág. 158.
17. Jiménez Nieto Juan, Op. cit. pág. 42.
18. Jiménez Castro Wilburg, Op. cit. pág. 191.
19. Serra Rojas Andrés, Op. cit. pág. 503.
20. Castelazo José R., Op. cit. pág. 160.
21. Zorrilla Pedro G. Desconcentrar y Decentralizar para acercar la Administración Pública al pueblo en: La Reforma Administrativa Federal y participativa, México, Secretaría de - la Presidencia, 1976, pág. 39.

CAPITULO 111

3. ESTUDIO DEL MUNICIPIO DE APIZACO TLAXCALA Y SU ENTORNO.

3.1 Aspectos generales del Estado de Tlaxcala.

3.1.1 División Municipal y principales localidades.

3.1.2 Vías de Comunicación.

3.1.2.3 Ley de Ingresos de la Federación.

3.2 Aspectos particulares del Municipio de Apizaco Tlaxcala.

3.2.1 Ley Orgánica Municipal de Apizaco Tlaxcala.

3.3 Posibles soluciones para mejorar la economía Municipal en el Municipio de Apizaco Tlaxcala.

3.4 Justificación de porqué lo económico es fundamental.

3.5 Resultados Obtenidos.

CAPITULO III

3. ESTUDIO DEL MUNICIPIO DE APLACO TLAXCALA Y SU ENTORNO.

3.1 ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO DE TLAXCALA.

El Estado de Tlaxcala se localiza en la parte centro -- oriente del país entre los 97 37' 07" y los 98 42' 51" de longitud oeste y los 19 05' 43" y los 19 44' 07" de latitud norte. Situado en las tierras altas de eje neovolcánico, sobre la meseta de Anáhuac, se encuentra por arriba de los 2,000 metros de latitud, Tlaxcala cuenta con una superficie de 4' 063923 Km2. La entidad -- más pequeña de la República es sólo mayor que el Distrito Federal, limita el poniente con el Estado de México, y al Noreste con Hidalgo, Puebla rodea el resto de su -- perímetro.

Cuenta con una población total de 506,597 habitantes, -- que se distribuyen de la siguiente forma: hombres -- 227,476, mujeres 279,121. En la actualidad el estado -- cuenta con 763 localidades y la jurisdicción de las mismas es la siguiente: 7 ciudades, 5 villas, 169 pueblos, 73 barrios, 43 colonias, 81 colonias agrarias, 28 rancherías, 5 congregaciones, 9 haciendas, 53 ex-haciendas y 239 ranchos. Cuentan también con una ciudadanía ma--

yor de los 18 años, con derecho a votar de 264,815 empadronados, que se clasifican de la siguiente forma -- 227,476 hombres y 279,121 mujeres. En los últimos 20 años el estado empieza a desarrollarse en una etapa de desarrollo industrial, que en la actualidad posee cuatro corredores industriales: El corredor industrial de Tlaxcala-Intacuixtla-San Martín Texmelucan, Tlaxcala-Panzacola-Puebla, Tlaxcala-Chiustempan-Apetatitlan, Apizaco-San Cosme Xalostoc-Huamantla, así como las ciudades de Xicontencatl y Calpulalpan.

Tomando en cuenta los aspectos generales del Estado de Tlaxcala, considero que sería un punto estratégico para la Descentralización de la vida Nacional, debido a que su situación geográfica está cerca del Distrito Federal. Por otro lado ayudaría al Estado a fortalecer su Desarrollo Industrial que en la actualidad es muy reducido.

Como acabamos de mencionar el Estado cuenta con cuatro corredores industriales, en el cual facilitaría el flujo de comunicación, para todos aquellos industriales que quisieran invertir capitales en el Estado.

Asimismo, se fortalecería la economía del Estado, como también a sus municipios, para lograr un desarrollo integral que beneficie a sus habitantes. En el siguiente apartado hablamos sobre la división municipal que tiene el Estado de Tlaxcala y sus modificaciones que --

ha tenido hasta la actualidad.

3.1.1. DIVISION MUNICIPAL Y PRINCIPALES LOCALIDADES.

La división municipal de Tlaxcala ha sufrido varias modificaciones durante su historia: En 1940 estaba integrada por 39 municipios, en 1941 se le añade el de Xicotencatl, de manera que, en el censo de 1950 se registraron 42 municipios.

Durante la década de 1951 a 1960 se fundaron otros municipios el de Domingo Arenas con localidades segregadas de Xaltocan y el de Santa María Tocatlan con localidades de XALOZTOC se le cambió nombre de Zitlaltepec por el de Trinidad Sánchez Santos, por último en 1971 los municipios de Apetatitlan y Barron Escandón, fueron bautizados como Antonio Carvajal y Apizaco respectivamente, así pues, en la actualidad el Estado se encuentra dividido en 44 Municipios.

Como se puede analizar el Estado de Tlaxcala a través de su historia, solamente contaba con 39 Municipios y a la fecha se incrementaron 5 Municipios que dan un total de 44 Municipios, de los cuales se puede observar que el 30% son rurales, y el 20% son semiurbanos. Tomando en cuenta estos lineamientos considero, que el Estado de Tlaxcala deberá de ser más fortalecido económicamente por el Estado, debido a que los ingresos propios que percibe son muy reducidos, y este desequilibrio trasciende a sus Municipios.

A continuación se describen los Municipios, sus cabece-
ras, números de localidades y superficie de kilómetros
cuadrados.

M U N I C I P I O	CABECERA	No. LOCALI DADES.	SUPERFICIE
01 AMAXAC	AMAXAC DE GUERRERO	9	12,867 KM2.
02 ANTONIO CARVAJAL	APETATITLAN	5	7,273
03 APIZACO	APIZACO	13	124,067
04 ATLANGATEPEC	ATLANGATEPEC	24	141,519
05 ATLZAYANCA	ATLZAYANCA	44	56,829
06 CALPULALPAN	CALPULALPAN	33	274,750
07 EL CARMEN	TEQUEXQUITLA	8	45,481
08 CUAPIAXTLA	CUAPIAXTLA	29	136,971
09 CUAXOMULCO	CUAXOMULCO	5	15,644
10 CHIAUTEMPAN	CHIAUTEMPAN	20	310,736
11 DOMINGO ARENAS	MUÑOZ	9	68,280
12 ESPAÑITA	ESPAÑITA	26	139,760
13 HUAMANTLA	HUAMANTLA	61	354,342
14 HUEYOTLIPAN	HUEYOTLIPAN	21	173,441
15 IXTACUIXTLA	VILLA MARIANO MATAMOROS	48	175,207
16 IXTENCO	IXTENCO	1	46,609
17 J. MARIA MORELOS	MAZATECOCHCO	1	15,467
18 JUAN CUAMATZI	CONTLA	10	21,270
19 LARDIZABAL	TEPETITLA	9	28,709
20 LAZARO CARDENAS	SANCTORUM	17	136,901
21 MARIANO ARISTA	NANACAMILCA	26	97,862

M U N I C I P I O	CABECERA	No. LOCALI DADES.	SUPERFICIE
22 MIGUEL HIDALGO	ACUAMANALA	6	27,884
23 NATIVITAS	NATIVITAS	18	69,980
24 PANOTLA	PANOTLA	12	59,736
25 S. PABLO DEL MONTE	VILLA VICENTE GUERRERO.	13	63,757
26 SANTA CRUZ TLAXCALA	SANTA CRUZ TLAXCALA	18	29,089
27 TENANCINGO	TENANCINGO	1	17,336
28 TEOLOCHOLCO	TEOLOCHOLCO	3	80,530
29 TEPEYANCO	TEPEYANCO	11	30,808
30 TERRENATE	TERRENATE	73	289,336
31 TETLA	TETLA	24	145,478
32 TETLATLAHUCA	TETLATLAHUCA	7	37,248
33 TLAXCALA	TLAXCALA DE XOCO- TENCALL	17	41,606
34 TLAXCO	TLAXCO	108	556,908
35 TOCATLAN	TOCAPLAN	5	10,957
36 TOTOLAC	TOTOLAC	8	24,276
37 TRINIDAD SANCHEZ	ZITLALTEPEC	6	65,950
38 TZOMPANTEPEC	TZOMPANTEPEC	9	60,436
39 XALOZTOC	XALOZTOC	5	49,028
40 XALTOCAN	XALTOCAN	12	108,771
41 XOCOHTENCATEL	PAPALOTLA	6	18,900
42 XOCOHTZINGO	XOCOHTZINGO	2	9,792
43 YAUHQUEMECAN	YAUHQUEMECAN	9	30,536
44 ZACATELCO	ZACATELCO	14	28,536
TOTAL ESTATAL		763	4060,923.

3.1.2 VIAS DE COMUNICACION.

El Estado de Tlaxcala cuenta con líneas de comunicación para trasladarse a cualquier parte de la república; posee un promedio de 66.33 kilómetros de caminos (carreteras pavimentadas, revestidas y terracerías), por cada 100 kilómetros cuadrados de terreno. La red caminera de la entidad está bien integrada, lo que permite una buena comunicación entre todas sus localidades y con el resto del país, en 1974 Tlaxcala contaba con 2,491 Km. de carreteras, de los cuales 450 estaban pavimentadas, 1,402 revestidos y 638 eran de terracería, para 1978 último año del que se tiene datos oficiales la longitud de la red de carreteras era de - - 2,664 Km. 570 pavimentados, 1,444 revestidos y 645 de terracería.

El eje troncal de Tlaxcala lo constituye la carretera 136 (México-Veracruz), que se interna en el estado por la zona de Calpulalpan y lo recorre entero de oeste a este pasando por Apizaco y Huamantla para salir al Estado de Puebla y continuar hasta Veracruz.

La carretera 134 (San Martín Texmelucan-Ocotoco), cruza el Estado hasta la ciudad de Apizaco, donde entronca con la México-Veracruz, el eje más importante, que va de sur a norte, está integrado por la carretera 119 que une a la ciudad de Tlaxcala con la de Puebla pasando por Zacatelco, Xicohtzingo y Panzacola la de Tlaxca

la-Chiutempán-Apetatitlán-Apizaco, que pasa por los centros textiles y Apizaco-Tlaxco, que se prolonga rumbo a Huachinango, Pue., para entroncar posteriormente con la México-Tuxpan.

La red carretera del Estado está complementado por los ferrocarriles el sistema ferroviario de Tlaxcala está integrado por tres líneas, que en conjunto alcanzan -- una longitud de 328 kilómetros; la México-Veracruz, -- vía Apizaco, que atraviesa a la entidad de oeste a sur oeste pasando por vía mena, Tlaxcala y Jalapa que entra por Calpulalpan y cruza parte de el municipio de - Ixtacuixtla, para salir por el Cármen y llegar a Puebla y la México-Veracruz, vía Orizaba y Córdoba que pasa los Municipios de Calpulalpan, Nanacamilpa, Sanctorum y Mariano Arista, de donde sale a Puebla.

Derivado de lo anterior se puede considerar y reiterar una vez más que el Estado de Tlaxcala, cuenta con suficientes medios de comunicación como lo hemos mencionado, tanto por carretera como por líneas ferreas para contribuir a incrementar y consolidar nuevas industrias de tipo Químico, Textil, de papel que son las más usuales en el Estado.

A continuación hacemos mención de los ingresos que tiene la Federación en sus tres niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

3.1.2.3 LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

"Esta percibe ingresos por los siguientes conceptos:

1. Impuesto sobre la renta.
2. Impuesto sobre la explotación de recursos natura--

++Información recabada en la
Presidencia Municipal de - 104
Apizaco Tlaxcala 1986.

- les y sus derivados.
3. Impuestos sobre la industria, producción y el comercio.
 4. Impuestos sobre ingresos mercantiles.
 5. Impuestos del timbre.
 6. Impuestos de migración.
 7. Impuestos de seguros.
 8. Impuestos para compañías sanitarias.
 9. Impuestos sobre la importación.
 10. Impuestos sobre loterías, rifas y juegos permitidos.
 11. Impuestos sobre exportación.
 12. Impuestos de herencias.
 13. Derechos por la prestación de servicios públicos.
 14. Impuestos sobre erogaciones o remuneraciones al trabajo.
 15. Impuestos sobre productos derivados de la explotación y de sus bienes del patrimonio nacional.
 16. Impuestos sobre aprovechamientos.
 17. Impuestos sobre productos derivados de ventas y recuperación de capital.
 18. Impuestos sobre ingresos pendientes de aplicar.
 19. Ingresos de organismos descentralizados y ingresos propiedad del Gobierno Federal.

Los Gobiernos de los Estados perciben ingresos por los siguientes conceptos:

1. Impuestos sobre propiedad. (predial).

2. Impuestos indirectos.
3. Por ingresos personales.
4. Sobre capitales.
5. Sobre agricultura y ganadería, minería, comercio e industria.
6. Recibe participaciones de impuestos federales.
7. Derechos.
8. Registros.
9. Inspecciones.
10. Trámite.
11. Enajenación de bienes del Estado.
12. Productos.
13. Explotación de bienes del Estado.
14. Aprovechamientos.
15. Recuperación.
16. Subsidio Federal.
17. Multas.
18. Deuda Pública.
19. Aportaciones Municipales.

Los ingresos de los Municipios en cambio, únicamente — son por los siguientes conceptos:

1. Participaciones.
2. Licencias y permisos al comercio.
3. Impuestos sobre diversiones.
4. Impuestos aduanales para otros materiales.
5. Derechos sobre registros de la propiedad.
6. Panteones.

7. Impuestos sobre patentes.
8. Arrendamientos.
9. Derechos sobre registro civil.
10. Multas.
11. Mercados.
12. Explotación de rastros.
13. Subsidios.
14. Impuesto de la vía pública". (1.)

Tomando en cuenta la ley de ingresos que tiene la Federación, se puede observar a simple vista que el Municipio percibe muy pocos ingresos.

De todos los renglones enumerados los únicos productivos son los que se refieren a la vía pública y mercados, así como los que aplican al comercio e industria. Estos ingresos que percibe el Municipio de Apizaco - - Tlaxcala, no son suficientes para cubrir sus necesidades internas y así lograr su desarrollo.

Siguiendo con el ejemplo del Municipio de Apizaco Tlaxcala, mencionaremos que el rastro y la expedición de - certificados se encuentran enajenados y en cuanto el - ingreso por conceptos del comercio e industria es depro- rable por encontrarse estos dos renglones en estado in- ciente.

"El presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal de 1986, importa la cantidad de - - -

\$ 16,597'000,000.00 (DIECISEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA_ Y SIETE MILLONES DE PESOS, MONEDA NACIONAL), distribuidos de la siguiente manera:"(2)

FOR ENTIDADES <u>PRESUPUESTARIAS</u>	IMPORTE <u>MILES DE PESOS</u>
GUBERNATURA	198'131
SOBIERNO	944'678
OFICIALIA MAYOR DE GOBIERNO	415'095
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	153'614
FINANZAS Y PRESUPUESTO	4,567'335
DESARROLLO Y FOMENTO ECONOMICO	535'178
OBRAS PUBLICAS, DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	6,113'036
EDUCACION PUBLICA	1,646'412
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	312'231
SALUD Y DESARROLLO SOCIAL	95'535
NO SECTORIZABLE	1,615'655
T O T A L	<u>\$ 16,597'000</u>

EN FUNCION DEL GASTO <u>CONCEPTO</u>	IMPORTE <u>MILES DE PESOS</u>
GASTO COPIRIENTE	3,712'655
GASTO DE INVERSION	830'435
OBRAS PUBLICAS	4,532'000
TRANSFERENCIAS	1,781'255

PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS

3,925'000

OTROS GASTOS

1,815'655

T O T A L

\$ 16,597'000

Como se puede observar el presupuesto de egresos del - Estado de Tlaxcala, la participación que da a los Muni cipios es muy reducida y por lo tanto, insuficiente pa ra el desarrollo integral del Municipio. Aunado a - lo anterior podremos decir que los ingresos propios -- del Municipio de Apizaco Tlaxcala, también son muy re- ducidos.

Por otra parte, no se cuenta con una infraestructura - hotelera que permita el desarrollo turístico en el Es- tado. Tomando en cuenta estos lineamientos, se puede considerar que el Estado de Tlaxcala y sus Municipios_ específicamente el de Apizaco Tlaxcala no cuenta con - suficientes recursos económicos para su desarrollo in- terno.

Para adentrarse un poco más sobre este caso, a conti-- nuación se mencionan algunos aspectos particulares so- bre el Municipio de Apizaco Tlaxcala.

+43.2 ASPECTOS PARTICULARES DEL MUNICIPIO DE APIZACO TLAXCA- LA.

Apizaco Tlaxcala, tiene una población de 130 mil habi- tantes, la cual en forma aproximada se divide de la si

guiente manera: 103 mil viven en la ciudad y 27 mil_ en el medio rural.

Las actividades propias del Municipio son: La especu- lación, el comercio, estan dedicadas aproximadamente - 50 mil personas quienes son las que verdaderamente di- rigen los destinos económicos de la ciudad.

El medio rural definitivamente carece de servicios co- mo son: servicios de salud, agua, mercados y escuelas

Los contadores, ingenieros, químicos y licenciados, -- por lo regular emigran al D.F., Guadalajara, Puebla y Veracruz, por no existir campos de acción para su desa- rrollo profesional.

Nuestra Universidad no crea profesionales adecuados a ++las necesidades reales de la ciudadanía del Estado.

A continuación se hace mención sobre las inconsisten-- cias de carácter Jurídico y Administrativo que tiene - el Municipio de Apizaco Tlaxcala, que esto a su vez ha ce más precario su desarrollo.

3.2.1 LEY ORGANICA MUNICIPAL DE APIZACO TLAXCALA.

(Ley Orgánica Municipal). "El Gobernador del Estado - es superior jerárquico de las autoridades municipales, en el orden político y administrativo para la ejecu-- sión y cumplimiento de todas las leyes, decretos, - - acuerdos y reglamentos que se relacionen con el orden general!" (3)

++Información recibida en la
Presidencia Municipal de - 110
Apizaco Tlaxcala. 1986.

Debe establecerse que no deben existir jerarquías sino exclusivamente esferas concretas de competencia. El Artículo 4o. de la Constitución local dice que: "Cada municipio será representado y administrado por un ayuntamiento de elección popular directa que debe residir en la cabecera que señale la Ley y no dependerá de - - otra autoridad en los asuntos de su competencia". (4)

El Artículo 115 de la Constitución Mexicana manifiesta que: Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

Este Artículo no establece jerarquías sino la autoridad municipal y estatal la sitúa en un plan de igualdad y asegurando la libertad del municipio; existe - - pués la división de funciones y esferas de competencia para las mismas.

Por consiguiente, se establece que no existen jerarquías de poder entre las instituciones republicanas, - lo que existen son esferas concretas de competencia.

El Artículo No. 59 de la Ley Orgánica Municipal señala "La policía de la ciudad de Apizaco dependerá directamente del Gobernador del Estado y tendrá como jefe inmediato de ella, lo mismo que los demás Municipios, un inspector de policía". (5)

El precepto de la Ley Orgánica Municipal señala como -

se mencionó en el artículo anterior el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, pero por las necesidades del municipio la falta de coordinación absoluta entre la policía, sufren trastornos que perjudican a la población y que de sobra se conocen.

Por lo tanto, me permito proponer la creación de un órgano interestatal-municipal para resolver la falta de seguridad social que necesita el municipio, cuando menos para la vigilancia de los servicios públicos (que más destruyen los usuarios).

Se podría seguir tratando los problemas antes mencionados pero el deseo que me motiva a exponer este problema pretende por lo menos, sembrar la semilla que producirá con el devenir histórico el fruto que todos deseamos para el bien de la colectividad.

ARTICULO 38. De la Ley Orgánica Municipal, "manifiesta que el Ayuntamiento en su primera sesión de cabildo, - deberá constituir cuando menos las siguientes funciones en materia de Hacienda Municipal:"⁽⁶⁾

- a) Elaborar los proyectos de iniciativa de Ley Ingresos y de Presupuestos de Egresos del Ayuntamiento.

- b) Elaborar los proyectos de iniciativa para modificar la legislación hacendaria municipal.
- c) Vigilar el funcionamiento de las oficinas receptoras de ingresos municipales.
- d) Analizar y dictaminar sobre las cuentas que rinda el Tesorero Municipal.
- e) Las demás que acuerde el Ayuntamiento.

En materia de leyes sobre Hacienda Municipal, considero que el congreso dentro de sus facultades, adecue e instrumente una Ley más acorde con la realidad de nuestro tiempo para asegurar ingresos más productivos y suficientes para el desarrollo y necesidades del Municipio.

Atender problemas que existen en todos los municipios -- del país de urbanismo, seguridad pública, servicios, -- educación, salubridad y tenencia de la tierra, etc., -- presupone que un ayuntamiento deberá contar para resolverlos adecuadamente con:

1. Elementos técnicos administrativos y
2. Recursos económicos y materiales.

La triste realidad nacional es que la mayoría de los mu

nicipios son los que tienen una población de 50 mil a 100 mil habitantes no tienen capacidad económica para contratar personal técnico-administrativo ó materiales adecuados para afrontar la problemática de sus jurisdicciones.

Por otra parte la práctica política-administrativa de los Gobiernos Federales y Estatales fue ahogando la vida política y económica del municipio, al crearse un centralismo que limitó políticamente a los ayuntamientos y arrebató su capacidad y recursos económicos obligando a las autoridades municipales a combatir su responsabilidad ejecutiva, su contenido de gestoría y su dignidad de libertad democrática en una actitud servil, reprimida y antidemocrática para poder obtener los beneficios y favores de un Gobernador o un funcionario Federal.

Es en un Gobierno Municipal donde la carencia de recursos económicos pone en juego con más significación, la audacia e imaginación del Administrador Público para resolver los problemas de su comunidad teniendo como resultado un desarrollo integral en los municipios.

Esta breve descripción de algunas realidades sobre la Administración Municipal, nos lleva a afirmar que los problemas de la célula de nuestra organización política tradicionalmente fueron atendidos con deficiencia tan-

to por que los recursos son insuficientes, como por la falta de estructura y planeación.

Mientras el destino incierto en los municipios y su resolvimiento meramente circunstancial, en la nación no - habrá un armónico desarrollo. El desarrollo social y la sociedad igualitaria sólo podrán darse en la medida que todos los componentes de la estructura política de México obtengan su igualdad.

Además deberá existir una respuesta nacional y democrática por parte de los Gobiernos y legislaturas de los - Estados, para lo cual hago las siguientes proposiciones:

- I Que se modifique el Artículo 115 Constitucional - de los Estados Unidos Mexicanos, en su Fracción - IV Inciso b, que habla sobre como se integra la - Hacienda Municipal. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los - Municipios con arreglo a las bases montos y plazos que anualmente se determinarán por las legislaturas de los estados.

Quedando adicionadas de la siguiente manera:

Las participaciones que serán cubiertas y enviadas directamente por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que

anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

Esta adición nos llevará a una segunda proposición.

- II Reformar la Ley de coordinación fiscal en sus artículos 2 y 2A y se establezcan montos y periodicidad (que debería ser cada 30 días) del envío de las participaciones federales de los diferentes fondos que se han integrado. Enviando copia de las ministraciones a los municipios a las Tesorerías y Legislaturas estatales para su conocimiento y control de la Cuenta Pública Municipal.

Las dos sugerencias evitan el tutelaje, control político y económico que ejercen los gobiernos de los Estados de manera facciosa sobre los municipios.

Una tercera proposición sería:

- III Que de acuerdo a las modificaciones hechas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de las entidades federales eleven a norma constitucional los preceptos federales. Señalando en el texto constitucional en cuanto a la formación

de la Hacienda Municipal que la Legislatura estatal expedirá una Ley reglamentaria sobre las participaciones federales y estatales e indicando - en esta Ley el concepto, monto y periodicidad.

La cuarta proposición para darle forma e institucionalidad a los apoyos municipales sería:

IV Que las Legislaturas estatales expidan una Ley - que declare de utilidad pública el apoyo financiero vigorización municipal através de una Ley que contenga fundamentalmente:

1. Monto total de los recursos por concepto de participaciones estatales y federales que recibe el Estado y que sugiero fueran los siguientes:
 - a) 40% de Fondo General de Participación.
 - b) 80% de Fondo Financiero Complementos.
 - c) 100% Fondo de Fomento Municipal.
 - d) 100% del Impuesto Predial.
 - e) 50% de los Restantes Impuestos Estatales.
 - f) 40% de los Derechos Estatales; y
 - g) Que en los primeros 10 días de cada mes y en los últimos 5 días del mismo, se envíen los recursos a los Municipios a fin de facilitar a las Tesorerías Estatales el flujo Financie

ro.

En esta misma Ley, propongo que los Gobiernos Estatales creen y fundamenten un fondo revolvente a disposición de los Municipios, para financiar obras por cooperación vecinal dando facilidades al vecino para los pagos y así el fondo revolvente vaya recuperando recursos y pueda financiar - otras obras.

Una quinta proposición sería:

- V Que las contadurías mayores de Hacienda de las - Legislaturas estatales se reestructuren adecuadamente para que asesoren técnica y contablemente a los tesoreros municipales.

Considero que con estas medidas que se tomaran, el Municipio de Apizaco Tlaxcala y en general estructuraría su presupuesto, además la elaboraría planeando y programando sus actividades en forma racional.

Así aunados impuestos, productos, aprovechamientos y derechos municipales, a las participaciones estatales y federales y al fondo revolvente, daría la consistencia financiera, para que el Municipio por si mismo geste su desarrollo y vigo-

rice la justicia y la democracia social.

Debemos pues propugnar un Municipio libre en lo político, autosuficiente en lo económico, coherente en lo social aceptable y así podemos pensar en su papel como la célula del desarrollo integral del país.

Por otra parte, también afirmo que los Presidentes Municipales tienen la obligación y la oportunidad de -- atraer, analizar, administrar y racionalizar positivamente los recursos de cada municipio. ésto es muy importante ya que implica no sólomente atacar el problema que estamos viviendo de falta de alimentos, producción y productividad; sino que además facilita la creación de fuentes de trabajo y el aumento del nivel de vida de sus ciudadanos, que implícitamente habrán de -- traer el aumento de su nivel social y político y consecuentemente hacer más democrático al municipio.

Propongo fundamentalmente el propiciar en los profesionistas especialmente el Administrador Público, para -- que sea participe en la Administración Municipal, sin importar su presupuesto; porque con imaginación agresiva, creatividad e iniciativa que son características del profesional antes mencionado, se podrán resolver éste tipo de problemas que hoy en día tienen los -- Municipios caso específico Apizaco Tlaxcala.

La problemática municipal se agrava mas por el creci-
miento incontrolado de la ciudad metropoli, y la solu-
ción a toda clase de problemas de este tipo que se en-
cuentra en el municipio, como reencuentro del modelo -
de nuestra Organización Social vida política y desarro-
llo económico cultural, fundamentado en el fortaleci-
miento de nuestra identidad local. Sólo procurando -
trabajo y alimento para los habitantes del Municipio -
de Apizaco Tlaxcala, se evitará la concentración de ma-
sas rurales en ciudades industriales y quien puede ocu-
preocuparse y trabajar directamente en el seno mismo
del municipio, es el Presidente Municipal viéndolo co-
mo el dinamo del Desarrollo Municipal.

Es necesario buscar mecanismos a través de los cuales
se logre la armonía entre las necesidades y el Gobier-
no Municipal. El Gobierno Municipal debe promoverlos
uno de esos mecanismos puede ser el destinado a cono-
cer lo más ampliamente posible cuales son tales necesi-
dades sociales y los recursos existentes en el Munici-
pio, que permitizán satisfacerlas.

De hecho, existen varios niveles para conocer las nece-
sidades de la comunidad. Uno es el nivel de la repre-
sentación popular, con la presencia de las diversas co-
rrientes y partidos que tienen la legítima capacidad -
de tomar decisiones acerca de cuales son las necesida-
des prioritarias y de como darles solución.

Un segundo nivel sería los organismos de consulta popular que reúnen a representantes de los diferentes sectores de la sociedad, con los representantes del Gobierno Municipal, Estatal y Federal. Se tendría así una instancia de consulta y asesoramiento que podría jugar un papel importante en el proceso de la planeación democrática, tanto del Municipio como del Estado y la Federación.

Por otra parte la Descentralización de la Vida Nacional y la Autosuficiencia Municipal puede comenzar por el conocimiento y sistematización del conocimiento de las necesidades y los Recursos Naturales, Humanos, Materiales y Culturales de la propia Comunidad Municipal. Esto no excluye el apoyo que el Estado y la Federación pueda darle en este caso al Municipio de Apizaco Tlaxcala.

El estudio del municipio por el municipio mismo, sería la mejor actualización. Dignificar al municipio, es dignificar al ciudadano, la familia, sociedad y a la Patria.

En suma el municipio de hoy tiene grandes carencias y también grandes retos. Todo esto lo podrán enfrentar y superar en la medida que exista una verdadera política de Fortalecimiento Municipal, que garantice la capacitación y la asistencia técnica necesaria y el respeto y reconocimiento justo del Gobierno Estatal y Federal.

Por lo tanto, el Fortalecimiento Municipal es "el conjunto de acciones que los Gobiernos Federal y Estatal promueven para apoyar a los Municipios con el fin de - que cuenten con la capacidad suficiente para el desempeño de las facultades y atribuciones de la Constitución General de la República le confiere.

Para hacer más eficientes los Recursos Humanos que tiene el Municipio de Apizaco Tlaxcala, considero que implantando un sistema de (Administración de Personal) - sería el mejor medio para obtener el mejor aprovechamiento de los Recursos Humanos que laboran en el municipio y por lo tanto, el objetivo fundamental sería optimizar el aprovechamiento de los Recursos Humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezca la disponibilidad y utilización de los medios, materiales y financieros. Su función consistiría en obtener personal en condiciones óptimas de actitud y de aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones para el servicio.

Las actividades que comprenderían agros modo en materia de Administración de Personal serían:

- a) EMPLEO.-- Que comprendería reclutamiento, selección, nombramiento y la inducción al puesto.
- b) CONTROL Y REGISTRO.-- Consiste en llevar los expe--

dientes, registros de asistencia, disciplina, permisos, licencias, vacaciones, estadísticas y auditorías.

- c) SUELDOS Y SALARIOS.- Comprende el análisis, clasificación de méritos, movimientos y escalafón, así como control de nóminas de personal.
- d) PRESTACIONES Y SERVICIOS.- Se refiere a la instrumentación de programas de bienestar, pensiones, becas, servicio medico, despensas, vivienda y transporte, entre otras prestaciones de tipo social.
- e) FORMACION.- Capacitación, adiestramiento, desarrollo, instructivos sobre el manejo de personal y
- f) RELACIONES LABORALES.- Contrato colectivo, atención legal de conflictos, sindicatos, etc.

Sin duda alguna otro factor de avance para la profesionalización del trabajador municipal sería la instauración de la obligatoriedad de capacitar y ser capacitado. Desde esta perspectiva las Administraciones Municipales son obligadas, por Ley, a implantar programas de capacitación y adiestramiento para los trabajadores que requieran las necesidades del servicio y los programas de ascenso escalafonario, a través de organismos propios o mediante convenios con centros e institutos estatales y nacionales.

La determinación de las necesidades de la capacitación se haría mediante un previo estudio y análisis, de tal suerte que la capacitación se circunscribiría a partir de los siguientes propósitos:

Propiciar la superación individual y colectiva de los Servidores Públicos Municipales.

Mejorar la prestación de los servicios y coadyuvar a su integración con los fines de la institución donde prestan sus servicios.

Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del Servidor Público Municipal en su actividad, -- así como proporcionarle información sobre la aplica--- ción de tecnologías en la misma.

Preparar al Servidor Público Municipal para ocupar una vacante o puesto de nueva creación.

Prevenir riesgos de trabajo, incrementar la productividad y en general, mejorar las aptitudes y actividades del Servidor Público Municipal.

Los servidores públicos, por su parte tendrían la obligación de:

Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo - y demás actividades que conformen parte del proceso de

capacitación.

Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación y cumplir con los programas respectivos.

Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos para la vigilancia, la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos.

Para la vigilancia, la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los Servicios Públicos Municipales así como sugerir las medidas tendientes a perfeccionarlos se podrían constituir las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de la Institución Municipal que en este caso sería el Municipio de Apizaco Tlaxcala.

Entre los objetivos más importantes de la Comisión Mixta de Capacitación sería:

Establecer un canal de comunicación efectivo para dar a conocer los planes y programas a sus trabajadores y empleados, a través de la capacitación, y obtener la retroalimentación necesaria sobre los mismos.

Propiciar la vinculación de la capacitación, con el --

sistema escalafonario y de méritos, como medio para lograr ascensos a puestos de mayor responsabilidad.

Tomando en cuenta estas aportaciones en materia de Hacienda Municipal y Administración de Personal Municipal, se podría fortalecer el Municipio de Apizaco Tlaxcala de tal suerte que se podría incrementar paulatinamente sus recursos financieros y contratár, preparar y capacitar Recursos Humanos más adecuados a las necesidades administrativas dé más prioridad en materia municipal.

En seguida se hace mención de algunas posibles soluciones para lograr un mejor desarrollo en la economía del Municipio de Apizaco Tlaxcala.

3.3 POSIBLES SOLUCIONES PARA MEJORAR LA ECONOMIA MUNICIPAL, EN EL MUNICIPIO DE APIZACO TLAXCALA.

1. Establecer una nueva política fiscal para que se logre una - participación equitativa municipal en los impuestos, en relación a los Gobiernos de los Estados y la Federación.
2. Condonación de adeudos municipales para sanear su hacienda y dar la libertad económica.
3. Que las participaciones municipales en impuestos de la Federación y Estados no sean menores del 10%.
4. Que el municipio recaude el impuesto predial.
5. Que las participaciones correspondientes al municipio se hagan en forma puntual y por lo menos bimestralmente.
6. Que en los casos en donde los servicios públicos se encuentren hipotecados y sus recaudaciones de participación a los Gobiernos de los Estados, dejen estos de percibirla de inmediato.
7. Para el fortalecimiento de la economía municipal, es necesario que se den las facilidades para que intervengan el ayuntamiento en la explotación de sus recursos naturales y en la economía de la ciudad, etc.

8. Propongo un establecimiento de "Juntas Cívicas" para lograr el desarrollo de la comunidad logrando una coordinación entre el Ciudadano y el Ayuntamiento.
9. Aprovechar los Recursos Fiscales más racionalmente en función de las necesidades locales.
10. Iniciar un proceso de Planación Municipal con base en las necesidades específicas del Municipio.
11. Capacitar a los Servidores Públicos y a la población en general, para que en función de las necesidades se orienten los Servicios Públicos, en virtud de que su actividad es factor de impulso para la Organización Municipal.
12. Lograr la descentralización efectiva de la Administración Federal y Estatal, en lo relativo a los servicios básicos de educación, salud, vivienda, transporte, caminos y alimentación.

3.4 JUSTIFICACION DE PORQUE LO ECONOMICO ES FUNDAMENTAL.

Considero que la administración pública a nivel municipal requiere ser actualizada, liberándola de las limitaciones y obstáculos que anulan o difieren el cumplimiento de sus objetivos. Deberá hacerse así porque el municipio desde su origen, constituye la forma de agrupación política más adecuada a la realidad de México, mediante la cual el individuo y la familia pueden satisfacer directa, inmediata y concretamente sus necesidades y resolver sus problemas pese a la crisis por la que ha atravesado durante las diferentes etapas de la historia, porque el municipio es una comunidad natural espontánea que el Estado no ha creado concretándose a reconocerla como entidad Jurídica Social.

Concebir como necesaria la autonomía regional, sólo es posible mediante una paralela autonomía municipal. La regionalización se logra cuando esta precedido de un auténtico municipalismo.

En la problemática planteada con anterioridad, se puede observar que el Municipio de Apizaco Tlaxcala como objeto de estudio, no cuenta con los recursos necesarios para lograr un desarrollo integral y por lo tanto, necesita que el Estado incremente su presupuesto, como tan---

bién sus ingresos propios para poder solventar de alguna manera el desarrollo económico del municipio.

Por otra parte, padece grandes carencias administrativas, sus ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir sus gastos de Administración y para proporcionar con eficacia los servicios que demanda el Municipio de Apizaco Tlaxcala. Por lo que frecuentemente tiene que recurrir a empréstitos como financiamiento complementario.

Su composición administrativa es insuficiente porque su organización y criterios funcionales son inadecuados, debido a la carencia de Recursos Humanos calificados, a las limitaciones de Recursos Materiales y a la ausencia o desconocimiento de instrumentos de carácter jurídico y administrativo como son los bandos municipales, reglamentos y manuales. Las relaciones políticas que tiene el Municipio con el Gobierno Estatal y Federal se vuelven más elásticos en cuanto a la delegación de funciones y control, pero más fuertes en cuanto a dependencia económica y financiera, en términos de participaciones Federales y Estatales.

Tomando en cuenta estos parámetros, considero que lo económico es fundamental en cualquier tipo de municipio, pero se manifiesta con más profundidad en los municipios "semiurbanos" como es el caso de Apizaco Tlaxcala, que es en donde se hace patente la estructura económica

y el grado de desarrollo que hayan alcanzado las actividades de los diferentes sectores económicos va a determinar definitivamente el potencial financiero de los -- Ayuntamientos y por lo tanto, el desarrollo del Municipio.

A continuación, como parte final del capítulo se enuncia en forma general los resultados obtenidos sobre el análisis del Municipio de Apizaco Tlaxcala.

3.5 RESULTADOS OBTENIDOS.

Resumiendo este capítulo que es la parte medular del trabajo, se puede considerar que el Municipio de Apizaco -- Tlaxcala, se encuentra apenas en un desarrollo indus--- trial bajo a comparación con otros municipios de la Repú blica Mexicana, debido al poco presupuesto que se le da y al mal manejo y control de los recursos que se tienen.

Por otra parte, la fuerza de trabajo se dedica la mayor parte al comercio y los cuadros profesionales que genera la Universidad del Estado, no cuentan con una adecuada - preparación acorde a las necesidades reales del munici-- pio por falta de orientación vocacional en los estudian-- tes y por no tener presupuesto para contratar profesores Universitarios que puedan transmitirles conocimientos só lidos para el desarrollo profesional de cada uno de los empresados.

En lo que se refiere al manejo de la hacienda municipal, considero que el congreso dentro de sus facultades ins-- trumente una nueva Ley acorde a las necesidades del muni-- cipio, para asegurar ingresos más productivos.

El Estado da a los municipios un presupuesto anual en el cual no resuelven los problemas más inmediatos del muni-- cipio para mejorar su desarrollo, sino al contrario, si-- guen estancados económicamente.

Asímismo, como se ha dicho con anterioridad no se cuenta con una infraestructura hotelera, capaz de propiciar y fomentar el turismo en el Estado de Tlaxcala en una forma planificada y controlada para percibir y generar más ingresos al estado.

En lo referente a Recursos Humanos, el Estado de Tlaxcala no cuenta con un sistema de (Administración de personal) capaz de dar solución a los problemas administrativos que tienen cotidianamente, además no cuentan con un Servicio Civil de Carrera que pueda contribuir a incrementar la productividad en el trabajo, como a su vez dar mayor oportunidad a los empleados para obtener un puesto de mayor jerarquía para su mejor desarrollo profesional.

N O T A S

1. Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, S.A. 1979. Op. cit. p. 444-445.
2. Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal 1986, Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala "Sumario" Leyes, Decretos y Disposiciones de carácter Oficial - - p. 22-27.
3. Ley Orgánica Municipal de Apizaco Tlaxcala, Op. cit. p. 10 - 1986.
4. Ibid. p. 7
5. Ibid. p. 10-11.
6. Ibid. p. 8

CAPITULO IV

COMENTARIOS FINALES Y APRECIACIONES PERSONALES. (CONCLUSIONES)

Resumiendo todo el trabajo que versa sobre el aspecto socio lógico e histórico del municipio nos encontramos con que el hombre desde el mismo momento de su agrupación es colateral al nacimiento de un elemento de decisión y que a través del tiempo, estos se han venido desarrollando hasta convertirse en organismos más avanzados, estableciéndose en ellos los cimientos de sistemas sociales a la altura de sus planteamientos, necesidades y organizaciones.

Por otra parte, la descentralización persigue la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y descentralizada.

La centralización es el conjunto de los órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados tanto en estructura como en acción.

Se menciona también un estudio económico político y sus aspectos generales del estado de Tlaxcala, como también su entorno.

Asimismo, se analizan sus aspectos particulares del municipio de Apizaco Tlaxcala y programas propuestos a ejecutarse en 1985 por lo tanto, se observa su situación económica que en general

ral se encuentra con muchas deficiencias económicas y políticas en la actualidad.

1. EL MUNICIPIO COMO UNA FORMA SOCIOPOLITICA.

Considero que en el Municipio se concentran todas las manifestaciones de la vida social, familiar como colectiva pero al tratarse de investigación sociopolítica adquiere mayor validéz.

Hablamos de Municipalidad como una forma esencial e irremplazable de organización Sociopolítica entre el Estado y el Municipio ó sea, entre los poderes del Estado y el poder social municipal, dentro de la estructura nacional entiendo se como una forma, natural y política a la vez de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular, el municipio en su interrelación con los otros poderes, a participar con su propia fisonomía como impositivamente acontezse a menudo; el Estado Nacional mera super estructura, amengue y aún ahogue su propio origen o sea, su base político social.

Por otra parte dentro de toda organización social como se especifica en mi estudio, todas las comunidades han contado con un órgano de dirección para resolver administrativamente sus problemas.

2. LA VIDA MUNICIPAL EN MEXICO.

La vida municipal en nuestro país es muy desigual, tomando en cuenta el panorama que representa la República Mexicana, en el cual existen Estados cuyo desarrollo económico es más acelerado y con mayor resultado que otros. En la investigación que se realizó en el municipio de Äpizaco Tlaxcala, se puede considerar que existen diferencias económicas jurídicas y políticas en que se encuentran la mayor parte de los municipios. Considero que la división política de los 31 Estados de la República Mexicana, no obedece a criterios de orden económico o social, sino más bien a criterios de tipo geográfico-político.

3. IMPULSO AL MUNICIPIO LIBRE.

En México el municipio libre ha pasado por diferentes etapas, una de las más significativas es la que surgió al calor de la gestión revolucionaria de 1910, iniciando un nuevo redotero trazado por los Constituyentes de 1917, en donde dan libertad política al municipio las prefecturas políticas, pero ésta libertad de nada sirvió sino queda asegurado en medio económico. Los años posteriores al nacimiento del municipio libre en México como se ha especificado en mi estudio ha determinado que se encuentre en otras condiciones. Todas las medidas para fortalecer al municipio no han sido nada más que escaramusas políticas para mantener -

funcionando a este. Las Leyes fiscales de la Federación y los Estados tienen en agonía a los municipios y en el aspecto jurídico los Estados y legislaciones municipales (Leyes orgánicas), violan y restringen la disposición Constitucional, por lo que el elemento económico y jurídico estrangula políticamente al municipio.

4. FORMA DE CONOCER AL MUNICIPIO EN MEXICO.

Considero que la forma real de conocer la vida de los municipios, es estar cerca de ellos, viviendo sus problemas y - dar solución objetiva y adecuada a los mismos, para poder - lograr un desarrollo favorable y acorde a las necesidades - de la comunidad.

Por otra parte es conveniente que en las instituciones de - educación superior, (en las áreas de ciencias sociales) se impartan más horas a nivel cátedra sobre el estudio del municipio ya que se tendrá una visión más amplia de los problemas que sufren hoy en día los municipios y a su vez, se pueda dar solución concreta a estos conflictos sociales.

5. CONOCIMIENTO DE LOS PROBLEMAS EN MEXICO Y POSIBLES SOLUCIONES.

Será necesario implantar estrategias y políticas bien definidas para alcanzar los objetivos deseados a largo plazo, - se debe crear un Programa Nacional basado en el trabajo y -

en la determinación de todos los ciudadanos, a fin de lograr un avance substancial en la redistribución del ingreso, la riqueza y una participación popular en la política y el poder, en cuyas tareas el municipio debe ser un factor determinante en el desarrollo de nuestro país.

Será indispensable explotar, administrar y racionalizar, los recursos que se tengan de tal forma que el municipio cuente con recursos económicos para cubrir sus necesidades más inmediatas y no estar siempre supeditado al Estado.

El análisis y planteamiento del elemento sociopolítico económico, jurídico-administrativo, esbosado en los objetivos e hipótesis iniciales de trabajo se cumplieron totalmente y confirmado en el transcurso del mismo, me llevó a las conclusiones de la presente tesis lo siguiente:

1. Se ha establecido que toda organización social, pasadas y actuales para dar resolución a sus problemas, las comunidades han contado y deben seguir contando con un órgano de dirección para resolver administrativamente sus problemas más inmediatos e inherentes, ya que órganos de dirección y habitantes tienen un contacto y una objetividad más verídica de sus problemas.
2. Se establece que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos en una circunscripción territorial determinada.
3. La institución municipal con autonomía y libertad ha -

sido fetichismo en México y en diversos países de América.

4. Todas las medidas para fortalecer al municipio no han sido más que escaramuzas políticas o paliativos para tener funcionando a éste.
5. Las Leyes Fiscales de la Federación y los Estados tienen en la agonía a los municipios por carácter de ley reglamentaria, ya que sus disposiciones son muy generales como concierne a cualquier precepto de la Constitución y de escasa o nula positividad. Los Estados y Legislaciones Municipales (Leyes Orgánicas) violan y restringen la disposición Constitucional, por lo que el elemento jurídico y económico estrangula políticamente al municipio.
6. Es necesario asegurar un municipio libre que derogue, modifique ó adecúe todas las Constituciones de los Estados y sus respectivas leyes organicas para actualizar las Leyes de Hacienda Municipal y evitar este sojuzgamiento político de los Municipios.
7. Todos los municipios del país deberán tener acceso a las inversiones públicas federal y estatal, mediante lineamientos más flexibles que eviten la "polarización" de las inversiones a los municipios desarrollados y marginados.
8. Deberá existir una mayor participación ciudadana en -

funciones de asesoramiento, consulta y control a posteriori de la actividad municipal que permita aprovechar la influencia de grupos sociales en la estructura, administración gubernamental y ayuda que prevalezca el interés general por encima de la decisión particular de un Presidente Municipal sobre un ayuntamiento.

9. Se deberá formar a nivel municipal un servicio civil - de carrera para satisfacer las demandas administrativas en todos los municipios del país, de tal forma que puedan administrar y racionalizar los recursos que se tengan para que el municipio cuente con recursos económicos y pueda cubrir sus necesidades más inmediatas, y no estar siempre supeditado al Estado.

10. El Administrador Público. Su contribución posible al desarrollo del municipio en México.

Considero que para dar solución a los problemas administrativos sería conveniente aprovechar la preparación profesional de los Administradores Públicos, para enfrentarlos a la problemática sobre la vida municipal y de ésta manera dar soluciones concretas y específicas al respecto, por otra parte, tendrá herramientas administrativas para lograr un desarrollo integral en materia municipal.

EN EL DESPERTAR Y CONDUCCION DE LAS RESERVAS MORALES DE LOS CIUDADANOS ESTA AMPLIAMENTE COALIGADO EL FUTURO DEL MUNICIPIO.

11. Las reformas al Artículo 115 Constitucional deberá - analizarse como parte de una estrategia de descentralización de la vida nacional.
12. Se deberá ampliar su capacidad y medios para informar a la población a cerca de sus problemas y alternativas de solución.
13. Se deberá ampliar la participación de la comunidad - en las decisiones de inversión pública.
14. Sin una descentralización efectiva de la vida nacional, no podrá haber municipios autónomos.
15. Sería conveniente que en la reglamentación al Artículo 115 Constitucional relativa a la prestación de -- servicios públicos, se pudiéra garantizar que todos los municipios del país tengan acceso a las inversiones públicas federal y estatal, mediante lineamien-- tos más flexibles que eviten la "polarización" de -- las inversiones a los municipios desarrollados y marginados.
16. Fortalecer los organismos planificadores a nivel municipal.
17. Se deberá implantar modalidades de asesoría técnica y administrativa para la planeación, supervisión y -

evaluación de las inversiones a fin de que estas logren cumplir con los objetivos de los programas evitando la pulverización de la inversión mediante medidas correctivas, y en casos graves, perserve la suspensión de la administración de recursos en tanto no se corrijan las irregularidades.

Por otra parte, considero que el objetivo básico de la Reforma Constitucional se orienta a un claro proyecto de modernización política, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimiento a las comunidades sociopolíticas municipales, para que al fortalecer su desarrollo económico y social, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y las decisiones de los ayuntamientos adquieran una mayor participación ciudadana.

En este orden de ideas y enfatizando la necesidad de que la autoridad municipal y la ciudadanía se involucren en una relación de consenso y de cooperación solidaria, para resolver conjuntamente los diarios y múltiples problemas del acontecer municipal, es que propongo el establecimiento de las "juntas cívicas" para el desarrollo de la comunidad cuya función primordial será la de coordinar el esfuerzo ciudadano para colaborar con los ayuntamientos en la solución de los problemas de la comuna. Con lo anterior, no se pretende sustituir de manera alguna las acciones que por Ley compete a los cuerpos edilicios a ejecutar. Se trata solamente de difundir una tarea solida-

ria todos los esfuerzos de una colectividad, aprovechando el - interés de sus habitantes para mejorar sus condiciones de desa- rrollo.

Considero que ni las reformas constitucionales ni su Le- gislación reglamentaria y acciones reglamentarias en el contex- to de la descentralización de la vida nacional, deben analizar- se separadamente. Lo importante es observar la estrategia de conjunto; es el conjunto el que le da fuerza y trascendencia, como una decisión de cambio estructural tomada por este Gobier- no.

La descentralización de la vida nacional como la ha plan- teado el Presidente de la Madrid, no constituye únicamente un tema de campaña política, ni un programa teórico de gobierno, sino que representan tal vez, el único camino para enfrentar - con éxito los retos del desarrollo de la crisis económica de - la explosión urbana y demográfica e incluso de la problemática política. Yo no creo en lo particular que el futuro pertenez- ca a una burocracia gigante centralizada y monolítica.

Dentro de la descentralización administrativa se encuen- tra implícita la descentralización política pues es evidente- mente descentralizando los recursos económicos y materiales -- las facultades decisorias se estará descentralizando y rompién- do con feudos administrativos, para esto es necesario combatir inercias y transformar las creencias dogmáticas que la descen- tralización era negativa al poder. En el mundo y no sólo Mé-

xico marchan hoy en día hacia la descentralización en todos los órdenes de la sociedad, la historia nos ha demostrado a través del tiempo la concentración de fuerzas gana batallas, pero que el soporte amplio y popular y las grandes coaliciones obreras, - campesinas y populares son las que ganan las batallas definitivas.

Entenderemos el significado del término municipio libre: como el luchar con apego a los proyectos Constitucionales para que el municipio sea libre, no quiere decir que deseamos un Municipio libre desmembrado de los poderes estatal y federal; -- tampoco quiere decir que deseamos que el pueblo de un Municipio controle sus gobiernos por completo de la misma manera que acontece con una nación sino que significa simplemente que pugnamos porque la supremacía federal y estatal sean ejercidas en aquellos asuntos correspondientes a la federación y al Estado dejando los asuntos de índole Municipal a cargo exclusivo del Municipio, pues tiene el derecho inalienable de manejar sus propios asuntos, mientras que la federación y el Estado tienen la irrenunciable obligación de acondicionarlo económicamente para que pueda poner en ejercicio su libertad.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Aristóteles, "La Política, Edit. Porrúa., S.A.

Ciwek Pouy Desseau Jeanne, Antecedentes de la Desconcentración Administrativa en Francia, en: Descentralización Administrativa Colección Seminarios No. I Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos.

Castelazo José R. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública; México. Cuadernos de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Colección de Lectores, S.A. Diccionario Enciclopédico Lexis, Valencia España, 1976.

Chanes Nieto José, Programa de Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal, En; Desconcentración Administrativa.

De Coulanges Mustel, "La Ciudad Antigua", estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, Edit. Porrúa, S.A.

Engels Federico, Manifiesto del Partido Comunista, Ediciones Lengua Extranjeras Pekín, 1975.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, S.A.

García Oviedo Carlos, Derecho Administrativo 2a. Edición, - Edit. Madrid, 1984.

Ginner y Calderon, en su Libro Principios del Derecho Natural, (citado por Ochoa Campos Moisés en su obra "La Reforma Municipal).

H.E. Barnes y H. Becker, Historia del pensamiento social Tomo I (citado por Ochoa Campos Moisés en su obra "La Reforma Municipal).

Información recabada en la Presidencia Municipal de Apizaco Tlaxcala, 1986.

Jiménez Castro Wilburg, Introducción al estudio de la teoría Administrativa, México F.S.E., 1974.

Jiménez Nieto Juan, Política y Administración, Madrid España. Edit. Tecnos. 1973.

Ley Orgánica Municipal de Apizaco Tlaxcala 1986.

Loyo Gilberto, (citado por Ochoa Campos Moisés en su obra La Reforma Municipal).

Los Epicuros, (citados por Ochoa Campos Moisés en su obra La Reforma Municipal).

Ochoa Campos Moisés, "La Reforma Municipal, Edit. Porrúa., S.A.

Presupuesto de Egresos del Poder Ejecutivo para el ejercicio Fiscal 1986. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala "Sumario" Leyes, Decretos y Disposiciones de carácter Oficial.

Posada Adolfo en su libro El Régimen Municipal de la ciudad Moderna (citado por Ochoa Campos Moisés en su obra "La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, S.A. 1979.)

Platón, "La República Edit. U.N.A.M. 1978.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española - Madrid España, Edit. Esposa Colpel, S.A. 1970.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I Edit. - Porrúa., S.A. 1974.

Tuhalt Krauss Miguel, Los Manuales de procedimientos en las Oficinas Públicas, México, U.N.A.M. 1977, F.C.P. Y S.

Weber Max, Economía y Sociedad, Edit. Fondo de Cultura Económica Edición 1983.

Zorrilla Pedro G. Desconcentrar y Desconcentralizar para -
acercar la Administración Pública al Pueblo en; La Reforma Admi
nistrativa Federal y Participativa, Secretaría de la Presidencia
1976.

I N D I C E

	Pág.
CAP. I BREVE ANALISIS HISTORICO Y ASPECTO SOCIOPOLITICO DEL MUNICIPIO	
1.1 Diversas teorías sobre los orígenes de los grupos sociales.....	21
1.2 La comuna o municipio, asociación de vecindad.....	25
1.3 Un régimen premunicipal del municipio primitivo, municipio natural, municipio político.....	30
1.4 Nuestras raíces en la comunidad indígena - nahuatl.....	31
1.5 Elementos de la cultura occidental que conformaron el municipio.....	38
1.6 Los Cabildos de la Nueva España.....	42
1.7 La importancia de los Cabildos en la lucha por la Independencia.....	47
1.8 El municipio en la Reforma.....	53
1.9 El municipio y la Revolución Mexicana.....	55
1.10 Nacimiento del Artículo 115 Constitucional Mexicano.....	57
1.11 El municipio libre después del Constituyente de 1917.....	61
 CAP. II EL MUNICIPIO COMO UNA FORMA DE DESCENTRALIZACION.	
2.1 Centralización Administrativa.....	72
2.1.2 Delegación de Autoridad.....	77

	Pág.
2.2 Descentralización y Desconcentralización..	81
2.2.1 Diferencias entre la Descentralización y - la Desconcentración.....	88
CAP. III ESTUDIO DEL MUNICIPIO DE APIZACO TLAXCALA Y SU EN- TORNO.	
3.1 Aspectos generales del Estado de Tlaxcala.	98
3.1.1 División municipal y principales localida- des.....	100
3.2 Aspectos particulares del Municipio de Api- zaco Tlaxcala.....	109
3.2.1 Ley Orgánica Municipal de Apizaco Tlaxcala	110
3.3 Posibles soluciones para mejorar la econo- mía Municipal, en el Municipio de Apizaco, Tlaxcala.....	127
3.4 Justificación de porqué lo económico es -- fundamental.....	129
3.5 Resultados Obtenidos.....	132
CAP. IV COMENTARIOS FINALES Y A PRECIACIONES PERSONALES.	
Conclusiones.....	136
Bibliografía General.....	147