



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"TRAYECTORIA SOCIOJURIDICA DEL
MUNICIPIO EN MEXICO"**



**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

G. PATRICIA FULGUEIRA SANCHEZ

MEXICO, D. F.

1985



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.

INDICE

	Pág.
Introducción	1

CAPITULO PRIMERO

PERFIL HISTORICO DEL MUNICIPIO

1. Orígenes del Municipio	6
1.1 Los orígenes de la comunidad social	9
1.1.1 El municipio como asociación de vecindad	13
1.2 Trayectoria histórica del municipio	19
1.2.1 Concepto del municipio	27
1.3 Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 115	30
1.3.1 Antecedentes en México	63

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL

1. Marco Jurídico	68
1.1 El artículo 115 constitucional. Textos de las constituciones de 1824, 1857 y 1917	70
1.1.1 Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones	72
2. Leyes y disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos de México que regulan:	87
2.1 Acciones en las que el Ayuntamiento concurre junto con el gobierno estatal y federal para la realización de diferentes actividades	87
2.2 Actividades propias del ayuntamiento	94
2.3 Participación ciudadano en las tareas municipales	97
3. Ley Orgánica Municipal	103
3.1 Requisitos de elegibilidad que deben reunir los integrantes del ayuntamiento	113
3.2 Atribuciones de los órganos municipales	114
3.3 Atribuciones y facultades del presidente municipal.	117
3.4 Atribuciones y facultades de síndicos y regidores	118
3.5 Funcionario públicos municipales	119
3.6 Cauces de participación ciudadana en la administración pública municipal	121

III

3.7 Hacienda municipal	122
3.8 Servicios públicos municipales	123
3.9 Procedimiento de municipalización	125
3.10 Contratación municipal	126
3.11 Del régimen jurídico y administrativo	128
3.12 De la legislación municipal	131
3.13 Responsabilidad de los servidores públicos	133
3.14 Remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento. Desaparición del Ayuntamiento	135
4. Reglamentos que dan legalidad a la actuación de las dependencias municipales	141
5. Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales	145

CAPITULO TERCERO

ORGANIZACION DEL MUNICIPIO

1. Bases constitucionales de la organización municipal . .	156
2. Estructura orgánica municipal	158
2.1 Organograma municipal	159
3. Organos del Municipio	159
3.1 El Cabildo	162
3.2 El Ayuntamiento	165
3.2.1 Periodos gubernamentales de los ayuntamientos . .	167

IV

4. Presidente Municipal	169
5. El Síndico	170
6. Los Regidores	171
7. El Secretario	172
8. El Tesorero	173
9. Los Departamentos	173
10. Autonomía del Municipio	174
11. Facultades, atribuciones y cometidos de los municipios	175

CAPITULO CUARTO

RELACION ENTRE EL MUNICIPIO,

LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERALES

1. Ubicación del Municipio dentro del sistema federal . . .	181
2. Estado y Municipio	182
3. Fortalecimiento regional	186
4. Fortalecimiento del federalismo con nuevas perspectivas para el municipio	187
4.1 Planeación municipal. Objetivos	188
4.2 Desarrollo del municipio en:	193
a) Educación	203
b) Salud	211
c) Bienes y servicios urbanos	214

d) Vivienda	223
e) Transporte	235
f) Producción agropecuaria	237
g) Convenios de coordinación para la protección del medio ambiente	238

CAPITULO QUINTO

EL MUNICIPIO Y LOS GRANDES PROBLEMAS

DE MEXICO

1. Situación de los municipios mexicanos en los aspectos: .	
a) Políticos	247
b) Económicos	249
c) Sociales	253
d) Jurídicos	253
2. Materia de acción municipal	261
3. Centro municipal	263
4. Archivos municipales	264

CAPITULO SEXTO

MUNICIPIO Y HACIENDA

1. Bases del presupuesto municipal por programas . . .	268
1.1 Esquema básico del programa municipal	272
2. Objetivos generales del proceso de Programación y Presupuestación	275

VI

3. Lineamientos para la operación a nivel regional del proceso. Programación-Presupuestación	278
4. Programación y Presupuestación del desarrollo regional 1985	279
5. Los ingresos del municipio y el 115 Constitucional . . .	281
6. Apoyo técnico a la hacienda municipal	284
7. Las relaciones fiscales de la federación con los estados y municipios	286
8. Programación de obras con recursos federales en el municipio	288
CONCLUSIONES	293
BIBLIOGRAFIA	296

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

INTRODUCCION

Los representantes de diferentes grupos que nos han gobernado, desde hace tiempo habían insistido en la necesidad de fortalecer el municipio y, con ello, al sistema federal mexicano. Se dijo que no podrá alcanzarse una nación fuerte mientras una parte de sus componentes fundamentales, los municipios, fueran débiles en muchos sentidos.

Se elaboraron programas para dotar de mayores recursos económicos a los ayuntamientos, descentralizando fondos o por medio de cobros directos de impuestos y servicios, que tradicionalmente administraba el gobierno estatal o federal.

Se crearon nuevos organismos para dar un adecuado asesoramiento pero todas esas medidas, muchas de las cuales no se llevaron hasta sus últimas consecuencias, resultaron insuficientes para terminar con los rezagos que padecen gran parte de los municipios de México.

Por ello las reformas al artículo 115 de la Constitución, tendientes a mejorar la vida y la participación de los habitantes de los municipios, harán posible acercarse a que logren los ayuntamientos la autosuficiencia económica. Serán más amplias las facultades en la planeación y realización de muchas obras públicas, también podrá desaparecer la fracción legislativa que indica que sólo podrán tener regidores de representación proporcional los municipios con más de

300,000 habitantes, con lo que se alcanzará una mayor pluralidad y participación partidista. De no ser así, los municipios continuarán viviendo en medio de serios problemas y de espaldas a un sistema que les niega una auténtica autonomía y un verdadero derecho político para participar ampliamente y para fortalecer el Pacto Federal, diseñado por nuestra Carta Magna. Por tal motivo es alentador que entre las iniciativas enviadas al Poder Legislativo para reformar numerosas disposiciones legales, esté una que es de gran importancia: la que trata de fortalecer en nuestro medio la Institución del municipio.

Tal vez esa institución es la que posee un mayor prestigio tradicional. Asiento de todas las demás instituciones, es el modo de expresión de un conjunto de familias que forman una comunidad, es la cuna donde el hombre nace a la vida de relación. Precisamente para darse un fundamento jurídico al llegar a las tierras que hoy integran la nación mexicana.

Desde el Constituyente de 1917 en nuestro país se ha advertido una gran preocupación por dar al municipio su calidad de estructura básica del sistema político. Sin embargo, no siempre la teoría ha correspondido a la realidad y vemos cómo esa célula sobre la que estaría construido todo el aparato del Estado adolece no sólo de graves fallas, sino de una gran penuria en la mayoría de las ocasiones.

Pesan sobre el municipio, por un lado los caciques locales y regionales y los gobernadores y, por el otro una ausencia casi total de

recursos para poder desempeñar con eficacia su función. De ningún modo se pretende que ahora presten especial atención al municipio, pero no se puede negar que todos los esfuerzos anteriores han resultado mucho muy inferiores a la realidad que contemplamos y a la magnitud de los problemas que aquél enfrenta. Hay municipios autosuficientes y hasta ricos algunos, pero son unos cuantos, en tanto que un gran número vegeta a la espera de lo que buenamente le quieran dar Estado o Federación y no son pocos, de este modo se fortalece al municipio para tener mayor capacidad para administrarse y organizar su vida económica de manera que no esté sujeto a la decisión de otros niveles de poder. Así, el municipio libre que propugnaron los luchadores de 1910 y quienes nos dieron la Carta Magna que nos rige, ha quedado en meta por alcanzar.

Las reformas propuestas por el Ejecutivo al artículo 115 constitucional resultan, por eso, de tanta trascendencia, mismas que analizamos en este trabajo con la meta fundamental de conocer las competencias y atribuciones que nuestra Constitución concede al municipio, porque es inobjetable el espíritu que le imprimieron los constituyentes a esa entidad que, después de la familia, es la célula básica de nuestra sociedad.

CAPITULO I

PERFIL HISTORICO DEL MUNICIPIO

1. Orígenes del Municipio

1.1 Los orígenes de la comunidad social

1.1.1 El municipio como asociación de vecindad

1.2 Trayectoria histórica del municipio

1.2.1 Concepto del municipio

1.3 Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 115

1.3.1 Antecedentes en México

1. Orígenes del Municipio

La palabra municipio deriva de la voz latina "municipium" con raíces en munis = carga, y civitas = ciudad, significa el trabajo de la ciudad.

El municipio, a través de la historia de la humanidad, siempre ha estado ligado a la administración de las ciudades, aun cuando se sabe que, desde épocas remotas, existió el municipio primitivo de carácter agrario.

"El municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas se incorporaban al Estado romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos (civitatis sine suffragio), aunque debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipia, de munus (carga). La ciudad constituía un municipium, que era un sujeto de derecho privado origen de la persona jurídica con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones.

Roma acordó luego otros derechos a los habitantes de las ciudades conquistadas, llegando a caracterizarse el municipio romano por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a sus habitantes, y por

la autonomía administrativa local.

Se consiguió así paulatinamente la solución de un problema de equilibrio político, consistente en hacer compatible la existencia de núcleos de población con vida local, con la acción de un gran poder de dominación, el imperio romano." (1)

Autonomía local, igualdad civil, política para sus habitantes y la existencia de funcionario encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad, son aspectos esenciales de organización que el municipio toma de la "polis" griega.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones. Encontramos al municipio ya delineado en los Calpullis aztecas, en las organizaciones tribales mixteco-zapotecas y en los clanes de la civilización maya.

"La comunidad, al convertirse en unidad sociopolítica, se constituye en lo que actualmente conocemos como municipio. En el México prehispánico, el calpulli azteca significó en su inicio una forma de organización económica para la explotación de la tierra fincada en rasgos de parentesco, que en su evolución derivó consecuentemente en una institución social y política de asociación vecindad, en la que las relaciones entre sus miembros aseguraban armonía, seguridad y la satisfacción de necesidades comunes. La ciudad fué la expresión física de la

(1) Alberto Elguera, Enciclopedia Jurídica, "Orígenes del municipio", pp. 958

convivencia social organizada; Tenochtitlan constituye en su época, un buen ejemplo de institucionalización civil." (2)

Las concepciones grecolatinas de organización social y las variantes introducidas por España e implantadas durante la conquista en México, dan al municipio características propias. El año de 1519 destaca en la historia del municipio al establecerse formalmente el de la Villa Rica de la Veracruz. El municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, en la prolongada época colonial:

Otorgar igualdad ante la ley, las garantías procesales, el derecho de los habitantes de la ciudad a elegir a sus magistrados y la responsabilidad pública de los funcionarios del ayuntamiento, son rasgos españoles añadidos al modelo grecolatino de organización municipal en la época colonial. El municipio en México careció de autonomía política y del poder para juzgar, realizando exclusivamente actividades relacionadas con el orden público y la prestación de servicios.

Las constantes pugnas entre liberales y conservadores caracterizan la inestable vida municipal del México independiente. Al no predominar ninguna de las dos tendencias, un tiempo el país adoptaba la forma centralista de gobierno y en otro periodo la federal. Durante más de 30 años, Porfirio Díaz abolió la autonomía política del municipio.

(2) José Castorena, Problemas del Municipio Mexicano, Banobras.

Desapareció las elecciones e impuso los gobernadores a las autoridades locales, dejando en el ayuntamiento actividades auxiliares de control social y de atención de algunos servicios.

El movimiento social de 1910 enarboló como una de sus banderas la instauración del municipio libre, mismo que, como forma de gobierno se estableció por Don Venustiano Carranza en el decreto del 26 de Diciembre de 1914.

Las sólidas raíces de nuestro pueblo en la asociación vecinal y autonomía en su vida comunitaria, enriquecida por las aportaciones occidentales de organización social de la ciudad, influyeron para que el constituyente de 1917 estableciera el "Municipio Libre" como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República.

El municipio actual en México es el resultado de influencias propias y occidentales.

1. 1. Los Orígenes de la Comunidad Social

Analicemos ahora los antecedentes del municipio que Jesús Castorena nos aporta elocuentemente. Para dicho autor recibe el nombre de municipio natural "la comunidad autárquica fincada en la vecindad antes de institucionalizar sus vínculos", a continuación afirma: "Basta con que existan los lazos de vecindad, para que aparezca el municipio como asociación, antecediendo al municipio político que aparece una vez que instaura sus propias instituciones.

El municipio natural, como asociación primaria, participa de la misma gestación que se advierte en el origen de la sociedad. Por ello destacan varias teorías, que agruparemos por su orden de semejanza.

Platón sostiene la tesis de las necesidades diferenciadas en sentido de utilidad. Para él se encuentra el origen de la polis, en las necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo resultante de ellas. Lucrecio había de invocar otros factores determinantes, como el de la lucha por la existencia, el de la supervivencia de los más aptos y el de la consecuencia de las épocas culturales.

La tesis de Rudolf Rocker parte del instinto biológico, con tendencia a la conservación de la especie. Atribuye la instauración de las religiones, al instinto de conservación del hombre, por la necesidad de apaciguar el temor ante un mundo poblado de espíritus que su poder imaginativo había creado. Rocker manifiesta que la evolución del fetichismo al totemismo, trajo consigo la creencia en una divinidad tribal, que se encarna de ordinario en un animal del que la tribu deriva su origen. Este carácter social que se da a la religión, influye en forma determinante en la organización tribal base del municipio primitivo.

Otras teorías se fincan en la estimación del instinto social. No muy distantes de las ideas de Lucrecio, sostienen unas que, en el individuo se presentó el instinto social con manifiesta tendencia a la asociación pues sólo agrupado, podía garantizar la satisfacción de otros instintos, como los de conservación y de reproducción. Pero agrega otros

factores psicológicos y de tal suerte, ya tenemos al homo sapiens formando las primeras agrupaciones y tratando de dominar el medio natural que amenazaba su existencia.

No obstante, la teoría del instinto social, con tendencia organicista ha de buscarse originalmente, en Aristóteles, para quien la familia -"asociación natural"- y de la aldea "colonia de la familia"- formó la "polis" como una unión, en una comunidad que se basta a sí misma. Dice: "Hay en todos los hombres por naturaleza un instinto sociable; por eso, el que fundó la primera polis fue el mayor de los benefactores". En cuanto a la base subjetiva de esta tendencia sociable Aristóteles la hace radicar en la amistad, contigua a la teoría de Giddings de la "conciencia de lo semejante".

Ya Polibio, en lo que respecta a la tesis de Giddings, había sostenido la teoría de la asociación de los hombres primitivos a causa de una percepción vaga de la semejanza y un sentido de debilidad en el aislamiento.

Epicuro, antes que Polibio, recurría al interés egoísta en la iniciación de las relaciones sociales, para evitar los males derivados del aislamiento, pero significándose a la vez, como el primero en tomar como premisa un pacto político que desarrollarían andando el tiempo las ideas contractualistas.

Si los epicúreos batallaban sosteniendo la tesis de la sociabilidad como resultado de un sentido de debilidad ante el ais-

lamiento y los aristotélicos esgrimían la tendencia a la sociabilidad como natural del hombre, Spencer había de derivar, de la segunda tesis, su teoría por algunos llamada organicista de la sociedad, emparentada con la de Morgan dentro de la escuela clásica o comparativa.

Que es un organismo vivo, lo sostenía Oswald Spengler, al decir que "comienza como un germen en desarrollo, crece, surgen en su interior fuerzas creadoras y destructoras que le dan su fisonomía específica, realiza una vida urbana penetrada de sentido histórico y cultural y finalmente declina y muere como la manifestación más concreta de la cultura".

Spengler afirma:

1. Todas las grandes culturas son culturas urbanas.
2. El hombre superior es un animal constructor de ciudades.
3. La ciudad acaba aniquilándose a sí misma". (3)

(3) Miguel Acosta Romero, La Reforma Municipal,

Ed. Porrúa, México. pp. 24 y 25.

1.1.1 El municipio como asociación de vecindad

Mucho se ha escrito sobre los antecedentes que dieron forma al actual municipio y sobre cómo se integró del modo que hoy lo conocemos.

"Las diversas tesis sobre el origen de la sociedad son de relevante importancia por lo que pudieran contribuir a explicar la forma en que se integró el municipio primitivo, no sin dejar de reconocer las diferencias específicas entre lo que llamamos propia mente sociedad, municipio y Estado.

La sociedad, según las más modernas teorías, es un tipo genérico de asociación, dentro del cual pueden distinguirse dos formas específicas, la comunidad y la sociedad stricto sensu. En efecto, la teoría de las formas sociales distingue en el género sociedad, dos especies: la de comunidad y la de sociedad stricto sensu.

Como comunidad, se manifiesta en una existencia por encima de la de los individuos que la componen. La comunidad pues, se caracteriza por los siguientes hechos:

1. Existe como cuerpo social, moldeando y definiendo a las partes que lo integran.
2. Es obra de una voluntad natural, que persigue un fin que se le da y que aparece espontáneamente como una cosa natural.
3. Su origen es la conciencia de un sistema de fines comunes a los individuos, distintos de los fines individuales y más estables y armónicos que éstos.
4. Su condición de duración es la constante subordinación de las partes, es decir, de las voluntades individuales al conjunto, al sistema de fines perseguidos en común.

Caracteriza, por lo tanto a la comunidad, un sistema de fines colectivos que se impone al individuo.

Por lo contrario, en la sociedad stricto sensu, cuyo tipo pudiera ser el comercio, el cambio, la voluntad individual es la que aparece preponderante. Las relaciones sociales se presentan aquí como un medio indispensable para la realización de los propios fines individuales; nada hay en ella de fines colectivos..

En resumen, la comunidad es una forma, una unidad, la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad y sobre todo el Estado, se sirven de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuales.

El primer tipo de comunidad es la familia. Es lo que se conceptúa como grupos naturales dentro de los tipos de agupación social.

Su base es la de los vínculos naturales y forman dos subtipos, los de parentesco fincados en la sangre y en el matrimonio y los locales, fincados en el domicilio. En contraposición a los grupos naturales, se dan los grupos fundados -transitorios y permanentes- denominados así por sociólogos como Joachim Wach y en los que, para Ferdinando Toennies cabrían los tipos de sociedad Stricto sensu, constituidos particularmente por las asociaciones mercantiles.

Nuestro interés se circunscribe a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural o sea a los que se fincan en los vínculos naturales, pero que, con el municipio, llegan a consagrarse con calificación política.

Dentro de éstos, los de parentesco se dan en la familia en el clan, en la tribu y en la confederación de tribus, hasta constituir verdaderos estados tribales.

En cuanto a los vínculos de parentesco o sea los derivados de la sangre o del matrimonio se agregan los vínculos de domicilio, surgiendo los lazos de vecindad, aparece 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; el domicilio, el mercado, la religión sí como por actividades e

intereses comunes: educación, alimentación, vestido, morada, etc. Estos son los lazos adicionales que aumentan la cohesión de los grupos naturales locales.

Salta a la vista que el clan y la tribu, en cuanto adoptan las formas de vida sedentaria, fatalmente pasan a ser grupos locales de vecindad, manifestándose inmediatamente lo que llamamos el municipio primitivo de carácter agrario, o sea, la agrupación ligada a la distribución de la tierra.

Por ello, el municipio es una forma sociopolítica, es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria. Ahora bien, dentro del concepto de municipio, es indispensable establecer diversos grados: desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo. Pero en cuanto se logra concretar en el municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, éste adquiere el carácter de municipio político.

En resumen:

Se habla de un régimen premunicipal, cuando nos ocupa el origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el pa-

rentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

Se habla del municipio primitivo, al referirse al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por lazos de consanguinidad: Como casos de organización local fincada en clanes, tenemos el calpulli azteca, el uji japonés y el mishpacha del antiguo Israel.

La antigua polis tenía como base, en primer lugar, la organización en clanes, también en la polis antigua, el individuo es ciudadano, pero en los comienzos, sólo como miembro de su clan. El caso de Atenas en que el que pretendiera un cargo, tenía que señalar un centro cultural de su clan para que fuese considerado como apto. Además en las formas de asociación tradicionales el clan es de sentido ritual, la phratría es de sentido militar y la tribu es más bien de carácter político. O sea que en la constitución de la asociación local, la base de organización fue gentilicia, pero las federaciones o alianzas locales fueron exclusivamente de carácter militar, político y económico.

Por otra parte, hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

Y hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social. Una vez establecido el grupo local, las relaciones sociales mantienen en vigencia a la asociación de vecindad. Esas relaciones sociales que en el municipio son de índole vecinal, pueden estratificarse con el desmesurado crecimiento urbano, hasta hacer pasivo el vínculo domiciliario.

Las instituciones políticas en las asociaciones locales y nacionales, se diferencian desde un principio. Ya la antigua polis se fue convirtiendo en la mente de sus ciudadanos de modo creciente en un ayuntamiento de tipo "instituto". Pero de un modo definitivo destacó el concepto de ayuntamiento por oposición al de estado, cuando las ciudades se articulan dentro del gran Estado helenístico romano que por otra parte, les arrebató su autonomía política. La ciudad medieval, por el contrario, fue desde sus comienzos una comune, independientemente del grado de claridad con que se tuviera conciencia del concepto jurídico de corporación.

Queda pues definido el municipio, en su origen, como específica agrupación natural de tipo local, así como la nación es la típica agrupación que sustenta al Estado. Indudablemente, que no todos los Estados son nacionales, ni todas las naciones son Estados, pero como producto sociológico, la nacionalidad tiende a expresarse en unidades políticas. Por otra parte sería innecesario

Insistir en el hecho de que el municipio es la institución político-social más íntimamente conectada con la vida del ciudadano. El Estado no procede de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que se denominan "asociaciones". La más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia, es precisamente la asociación municipal.

Este contemplar al individuo no ya en sí, sino como integrante de una asociación, es lo que afianza el concepto de "Estado". (4)

1.2 Trayectoria histórica del municipio

Sociológicamente el municipio natural es la comunidad domiciliaria, es decir, la asociación natural de tipo local por excelencia. Sus antecedentes los encontramos en la agrupación local derivada del clan y de la tribu, agrupaciones que se transforman en vecinales por su estructura económica agraria y por residir en un mismo domicilio.

A su vez el municipio político es la "comunidad domiciliaria que ha institucionalizado su régimen local, primero autárquicamente y después en su calidad de miembro del Estado.

Fincado en la explotación de la tierra el calpulli representa nuestro municipio natural de carácter agrario.

(4) Ibidem.

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 en 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 en la explotación de la tierra "si alguno había o hay sin tierras -en el calpulli-, el pariente mayor, con parecer de otros viejos, les daba y da las que han de menester conforme su calidad y posibilidad para las labrar y pasaban y pasaban a sus herederos en la forma que se ha dicho".

De modo que, por una parte, la distribución de tierras en el calpulli se hacía teniendo en cuenta la calidad y posibilidad para las labrar, y por otra parte, el derecho sobre éstas se transmitía a sus herederos. Este último de carácter gentilicio.

Desde la época de Tenochtitlan, se viene presentando en la ciudad de México, la coexistencia o superposición de autoridades locales y centrales, problema que ha subsistido en la ciudad de México, hasta nuestros días, como uno de los mayores obstáculos para la debida organización de la vida local en el territorio metropolitano.

La herencia grecolatina en el municipio occidental señaló rasgos que persisten al través del principio de autonomía municipal, 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 garantías procesales, la participación en la cosa pública, el derecho de 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 comunero, 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, fue el que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de

Capitán General y Justicia Mayor de la villa" (5)

"Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez, y se la concedió para iniciar la conquista al crear los primeros gobernantes de lo que sería la Nueva España.

Durante la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernantes fue en verdad reducidísima, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, por lo menos teóricamente. Y es que, para entonces, también en España, Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos " (6).

El municipio de la Villa Rica de la Veracruz llevó a cabo, como una de sus primeras acciones la conquista de México. Fue el municipio un factor importante para hacer estable la conquista y colonización en América, y de la misma forma el municipio hizo efectiva en España la obra de la reconquista.

"Al instaurarse el régimen municipal en Nueva España, se estableció primero el gobierno político local y después se crearon los vínculos de vecindad. Es interesante el hecho de que, en este punto, lle-

(5) Gilberto Loyo, citado en los artículos constitucionales comentados por la cámara de diputados, pp. 304 a la 319.

(6) Ibidem.

guemos a la misma conclusión precisada en lo que toca a Cuba, el gobierno de las primeras villas cubanas presenta la originalidad de haber sido instituido antes de que éstas existieran.

Del siglo XVI al XVII, la vida colonial, en cuanto a su régimen municipal, se caracteriza por ser la etapa de preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos. Registra el declive del poder municipal pero, en cambio, se singulariza por imprimir la mayor actividad colonizadora.

La colonización española introdujo una concepción urbana centralizadora. La población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, que a su vez era el eje de los diversos barrios. Sólo así podía unificarse la administración local, respondiendo a este fin la disposición urbana.

De fines del siglo XVII a principios del siglo XVIII, surge el municipio castizo, que comienza ya a regirse por las prácticas y costumbres aquí nacidas. En la organización municipal, la influencia francesa se inicia bajo las formas del despotismo ilustrado. En la colonia, se introduce en 1767, a la llegada del visitador Gálvez y se consolida con la Ordenanza de Intendentes de 1786.

Bajo el influjo de la revolución francesa, se activa la participación de los criollos en la política local. De aquí que, los Cabildos, tuvieran una función señalada en los movimientos precursores de la independencia tanto en México como en el resto de las colonias hispano-

americanas, los ayuntamientos levantaron la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, ejercida a través de sus órganos inmediatos. En las comunidades locales fue donde se incubaron la democracia y la libertad de América." (7)

En 1808, el ayuntamiento de la ciudad de México sostuvo la tesis que en razón de que el rey de España estaba preso correspondía al municipio ejercer la soberanía porque, afirmaban: "En contra de los derechos de la Nación, a quien ninguno puede darle rey sino es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos".

Ese intento fracasó, pero 11 años después la Guerra de Independencia puso fin al régimen colonial. No obstante su importancia, el municipio pasó a segundo plano en la vida política del país.

El ciclo francés se prolonga a todo lo largo del siglo XIX con la institución de las Jefaturas Políticas, implantadas por la Constitución de Cádiz. Hasta mediados del siglo XIX, se disputaron el control de la política local, dos tendencias:

La conservadora, de carácter centralista, que trataba de dar una rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y de suprimir la naturaleza electiva de los ayuntamientos.

La liberal, de carácter federalista, que deseaba ayuntamientos de elección popular, en un régimen descentralizado.

El sistema municipal derivado de la Reforma, continuó siendo

(7) Ibidem.

tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones.

El efímero Imperio de Maximiliano trató de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, mediante su engranaje de prefectos, subprefectos, guardias municipales de policía y alcaldes, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas en la esfera local.

El General Díaz, durante su prolongado gobierno, a fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder que disfrutaba, agrupó los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura, o cantón, y sus dirigentes -los jefes políticos- fueron los agentes del gobierno del centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borraron todo indicio de libertad municipal. En ciertas entidades, los jefes políticos fueron nombrados por el Ejecutivo del Estado y en otras lo fueron por elección popular, desapareciendo esta modalidad con el tiempo. Hubo también jefaturas políticas temporales o transitorias y el municipio quedó relegado a funciones auxiliares.

Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales o crueles. Además, aduciendo la insuficiencia de la organización municipal, se establecieron juntas auxiliares, para la administración de algún ramo del servicio en el orden local.

Estos fueron los motivos por lo que el pueblo de México odió a los jefes políticos, pilares de la dictadura, y la razón histórica que explica la consagración por parte del movimiento revolucionario del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.

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, quien ofreció poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al "establecimiento de la libertad municipal". La asamblea de Querétaro trató, por tercera vez, en su última sesión -declarada permanente los días 29, 30 y 31 de enero de 1917-, el tema del municipio libre.

Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, como en tantos otros, acertaron a concebir al municipio libre como primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia de que: "El municipio libre es la expresión política de la libertad individual y ... la base de nuestras instituciones sociales".

En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las

que tiene contacto inmediato; por eso el texto de este artículo ordena: "No habrá ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado". La carta de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización, en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública, y en los políticos, al otorgar funciones de gobierno a los municipios.

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

De las Constituciones de los Estados, algunas hacen una interpretación correcta del mencionado artículo 115, pero muchas consignan disposiciones que obstruccionan la autonomía municipal.

A su vez, el 28 de agosto de 1928, fue extinguido el régimen municipal en el Distrito Federal, al reformarse el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de la República.

A la Revolución se debe el despertar de la iniciativa vecinal, para la superación moral, cívica y material de la comunidad y una poderosa corriente federal, de auxilio a la vida local, para la ejecución de obras de beneficio propiamente local, regional o internacional, así como de estructuración nacional.

1.2.1 Concepto de municipio

Nuestra investigación requiere del manejo de categorías conceptuales precisas. Por ello a continuación transcribimos el concepto

de municipio más apegado a los fines del presente trabajo.

Así tenemos que el municipio o municipalidad, en términos jurídicos, es "una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.

Todo municipio, como todo Estado, cuenta con una población, un territorio, y una autoridad común a todos sus habitantes. De estos tres elementos, el que mejor define al municipio, es el de su población, que se caracteriza por su mayor densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes. Sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al municipio.

De esa aglomeración de gentes surge un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que constituye la materia de un régimen local o municipal. Sin embargo no todo núcleo denso de personas ubicado en un territorio determinado y sujeto a una autoridad común dependiente ésta a su vez de otra autoridad de mayor jerarquía institucional, constituye un municipio. A esto debe agregarse un elemento voluntivo, una libertad jurídica de elección, sin la cual no existe municipio. Por esto, no lo constituye un cuartel ni una cárcel.

Existe absoluta coincidencia, entre todas las definiciones en considerar al municipio como entidad territorial. Sin territorio no pue-

de haber municipio. Ese territorio se caracteriza habitualmente por su escaso tamaño, aunque no deba esto tomarse en términos absolutos, pues la creciente urbanización del mundo contemporáneo está produciendo conglomerados humanos que hace sólo un siglo hubieran sido considerados monstruosos, ocupando superficies cada vez más extendidas.

El municipio debe además contar con una autoridad común a todos sus habitantes, cuyo fin sea la satisfacción de las necesidades de la población que puedan ser satisfechas, por sus propios medios sin necesitar la ayuda de otros organismos estatales. Para realizar esta obra que le es propia, el municipio requiere un cierto grado de autonomía, que suele caracterizarse en los siguientes principios: 1o la libre elección de sus autoridades por la población del municipio; 2o la administración de sus propios intereses sin dependencia del gobierno central; 3o la autosuficiencia financiera.

El municipio debe, además, tener un vínculo de subordinación con respecto al Estado. Considerar que el municipio es anterior al Estado es confundir la materia municipal con la institución municipal. Un municipio independiente de todo Estado no es un municipio sino un Estado, porque le falta ese vínculo de subordinación que caracteriza al municipio. Kelsen expresa este concepto con claridad meridiana: "Si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido Estado".

Por este motivo, las ciudades -estados que florecieron en la Grecia Clásica y en la Europa del Renacimiento, no son municipios, aunque contengan materia municipal.

El problema fundamental del municipio que hace a la eficacia de su gestión y a su propia subsistencia, es lograr un equilibrio, que siempre ha de ser momentáneo e inestable, entre sus aspiraciones a una creciente autonomía, y la tendencia centralizadora del Estado, que procurará acrecentar la subordinación municipal". (8)

1.3 Antecedentes constitucionales e históricos del artículo 115

En orden cronológico se presentan a continuación los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 115 de la Constitución de 1917:

"Primer Antecedente"

"Artículos 309 al 316, 321, incisos tercero y cuarto; 322 al 329, 331 y 335, incisos primero al cuarto y sexto; de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el aldalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere, dos.

Artículo 310. Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le

(8) Alberto Elguera, Enciclopedia Jurídica, "Municipio", pp. 960 -961.

tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Artículo 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Artículo 312. Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, censando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Artículo 313. Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

Artículo 314. Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos al alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

Artículo 315. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

Artículo 316. El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos,

no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pàsen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y áribros conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Artículo 322. Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientas recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Artículo 323. Los ayuntamientos desempeñaran todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Artículo 324. El gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas.

Artículo 325. En cada provincia habrá una diputación llamada

provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior:

Artículo 326. Se compondrá esta diputación del presidente, del intendente y de siete individuos elegidos en la forma que se dirá sin perjuicio de que las Cortes en lo sucesivo varían este número como lo crean conveniente, o lo exijan las circunstancias, hecha que se la nueva división de provincias de que trata el artículo 11.

Artículo 327. La diputación provincial se renovará cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor y así sucesivamente.

Artículo 328. La elección de estos individuos se hará por los electores de partido al otro día de haber nombrado los diputados de Cortes, por el mismo orden con que éstos se nombran.

Artículo 329. Al mismo tiempo y en la misma forma se elegirán tres suplentes para cada diputación.

Artículo 331. Para que una misma persona pueda ser elegida por segunda vez, deberá haber pasado, a lo menos, el tiempo de cuatro años después de haber cesado en sus funciones.

Artículo 335. Tocarà a estas diputaciones:

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno

recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Tercero: Cuidar de que se establezcan ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310.

Cuarto: Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas propner al gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

El Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso asenso del jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrara depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirán al gobierno para que las haga reconocer y glosar, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

"Segundo Antecedente"

Artículos 24, a 47, 52, 91, 92, y 94 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

Artículo 24. Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 44. En cada capital de provincia, habrá un jefe superior político nombrado por el Emperador.

Artículo 45. Reside en el jefe político la autoridad superior de la provincia, que la ejercerá conforme a las leyes, instrucciones y reglamentos vigentes.

Artículo 46. Por ahora, y mientras la independencia nacional se halle amagada por enemigos exteriores, los mandos político y militar de las provincias, se reunirán en una sola persona.

Artículo 47. El jefe superior político se entenderá directa e inmediatamente con el ministro del interior en cuanto concierna al gobierno político de la provincia de su mando.

Artículo 52. Parte conducente. En los puertos de mar que no sean capital de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados, podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Artículo 91. Subsistirán también con sus actuales atribuciones,

y serán elegidos como se dijo en el Art. 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos, y los de aquellas poblaciones considerables, en que a juicio de las diputaciones provinciales jefes políticos superiores, haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

Artículo 92. En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida, habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Artículo 94. Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe.

Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.

" Tercer Antecedente "

Bases Segunda y Quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823:

Base Segunda. - Parte conducente. - Los ciudadanos deben ele -

gir a los individuos... de los congresos provinciales y de los ayuntamientos.

La elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma que prescribe la ley.

Las bases son:... Para los congresos provinciales 13 en las provincias de 100,000 almas; 15 en las de más de 100,000; 17 en las de más de un millón. Para los ayuntamientos un alcalde, dos regidores y un síndico, en los pueblos de 1,000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico, en los de más de 3,000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los de más de 6,000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, en los de más de 16,000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24,000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 40,000; cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en los de más de 60,000.

Base Quinta. - Parte conducente. - Habrá un congreso provincial y un prefecto en cada una de las provincias en que el congreso nacional divide el Estado.

El congreso (Nacional del Senado) ... Debe ... proponer tres sujetos para los empleos políticos, y otros tantos para los de hacienda de la provincia... aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayuntamientos para las necesidades de los pueblos: fijar los gastos de la administración provincial: formar el plan de gobierno de la provincia y el sistema de contribuciones necesarias para llenar el grupo

que le corresponda en los gastos nacionales y el total de los provinciales: . . . hacer los reglamentos y acordar las providencias que exija el gobierno de la provincia.

"Cuarto Antecedente"

Artículo 21 y 22 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824:

Artículo 21. El poder legislativo de cada Estado residirá en un Congreso compuesto del número de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan.

Artículo 22. El ejercicio del poder ejecutivo de cada Estado no se confiara sino por determinado tiempo que fijará su respectiva Constitución.

"Quinto Antecedente"

Artículos 158, 159 y 161 fracción I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Artículo 158. El poder legislativo de cada Estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellos dispongan.

Artículo 159. La persona o personas a quien los Estados confiaren su poder ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado

tiempo que fijará su constitución respectiva.

Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva.

"Sexto Antecedente"

Artículo 9o. al 11 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835:

Artículo 9o. Para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente del modo y en el número que establecerá la ley, y aquéllos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo, a propuesta de dichas juntas.

Artículo 10. El poder ejecutivo de los Departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo de gobernador estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico - municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación.

Artículo 11. Los funcionarios de dichos dos poderes en los Departamentos, y sus agentes inmediatos, serán precisamente ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de los mismos Departamentos. La ley

constitucional dirá las demás calidades y la intervención que han de tener el ejecutivo general y los gobernadores de los Departamentos en el nombramiento de los empleados en ellos.

"Séptimo Antecedente"

Artículos 3o. al 5o.; 8o. al 11; 16, 18, fracciones I y II; 19, 21 al 23 y 25, de la sexta de las leyes Constitucionales de la República Mexicana suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

Artículo 3o. Parte conducente. - Las juntas departamentales... harán la división de su respectivo Departamento en distritos, y la de estos en partidos; dando cuenta al gobierno y éste con su informe al Congreso para su aprobación.

Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria.

Artículo 4o. El gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.

Artículo 5o. Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos.

Artículo 8o. En las faltas temporales del gobernador, se nombrará uno interino del mismo modo que el propietario, debiendo tener

las calidades que éste.

Si la falta fuere de poca duración, se hará cargo del gobierno el secular más antiguo de los individuos de la junta departamental, lo mismo que en el intervalo que haya desde la falta de propietario hasta el nombramiento del interino.

Artículo 9. En cada departamento habrá una junta que se llamará departamental compuesta de siete individuos.

Artículo 10. Estos serán elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, verificándose la elección precisamente al día siguiente de haberse hecho la de los diputados.

Se elegirán también siete suplentes del mismo modo que los propietarios.

Artículo 11. Las juntas departamentales se renovarán en su totalidad cada cuatro años, comenzando a funcionar el día 1o. de enero.

Artículo 16. En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador, y confirmando por el Gobierno general: durará cuatro años, y podrá ser reelecto.

Artículo 18. Toca a los prefectos:

I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.

II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.

Artículo 19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto,

nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años, y podrá ser reelecto.

Artículo 21. Las funciones de subprefecto en el partido, son las mismas que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste, y por su medio al gobernador.

Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a 4,000 almas, y en los pueblos que tengan 8,000. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Artículo 25. Parte conducente. Estará a cargo de los ayuntamientos:... la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

"Octavo Antecedente"

Artículo 129 al 132, 133, fracciones IX, XIII y XVII; 134 al 136, 138, 140, 143, 146 al 148 y 150, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

Artículo 129. En cada Departamento habrá una Junta Departamental compuesta de siete vocales, y, para serlo, se requieren las mismas cualidades que para ser Diputado.

Artículo 130. Las juntas Departamentales se renovarán parcialmente cada dos años, saliendo en cada una de los dos primeros Bienios los dos vocales más antiguos, en el tercero los tres restantes y así sucesivamente.

Artículo 131. Los individuos de las Juntas Departamentales serán nombrados al día siguiente de la elección de diputados al Congreso Nacional, y por los mismos electores de éstos. Se elegirá también un número de suplentes igual al de los propietarios.

Artículo 132. Estas elecciones se calificarán por las mismas Juntas Departamentales en el año en que se verifique, y la calificación surtirá sus efectos, a reserva de los que acuerde el Senado, a quien se dará cuenta con el expediente.

Artículo 133. Toca a las juntas Departamentales:

IX Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de los propios y arbitrios de los pueblos.

XIII Proponer al Presidente de la República, tres individuos, para que nombre de entre ellos al gobernador del Departamento.

XVII Acordar arbitrios para los fondos particulares de los pueblos, el establecimiento de peajes para la apertura y composición de los caminos, y la imposición de contribuciones moderadas, cuando sean

necesarias, para llenar los objetos de sus resoluciones.

Artículo 134. Los acuerdos que dieren las Juntas Departamentales conforme a sus facultades, se podrán poner inmediatamente en ejecución, sin perjuicio de los que resuelve el Congreso o el Gobierno Supremo en su caso, según corresponda.

Artículo 135. El Gobierno de los Departamentos estará a cargo de los Gobernadores, con sujeción al Presidente de la República.

Artículo 136. Los Gobernadores serán nombrados por éste, a propuesta en terna de las Juntas Departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los Departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Durarán ocho años, y podrán ser reelectos.

Artículo 138. En las faltas temporales del Gobernador se hará cargo del Gobierno el vocal secular más antiguo de la Junta Departamental, sin perjuicio de que se nombre un interino, con los requisitos prevenidos en los artículos anteriores, cuando el Presidente de la República lo estime conveniente.

Artículo 140. En cada distrito habrá un prefecto, cuya duración será de ocho años, y podrá ser reelecto.

Artículo 143. En cada partido habrá un subprefecto, cuya duración será de cuatro años, y podrá ser reelecto.

Artículo 146. Habrá ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los puertos de mar, y en las demás poblaciones numerosas que designen las Juntas Departamentales.

Artículo 147. Los Ayuntamientos se compondrán solamente de regidores y síndicos, en el número de que las mismas Juntas Departamentales señalen a cada uno, oyendo a los prefectos y subprefectos en su caso.

Artículo 148. Los Regidores y Síndicos serán nombrados popularmente y cada uno será el inmediato ejecutor de las leyes municipales y acuerdos del Ayuntamiento, en el ramo a que lo destine la Junta electoral respectiva.

Artículo 150. Los Ayuntamientos se renovarán por tercios cada dos años y estará a cargo de ellos en sus demarcaciones respectivas: ... la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

"Noveno Antecedente"

Voto Particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

Departamentos. Consecuentemente con lo que insinué al principio acerca de los cuatro objetos cuyo ejercicio desean y necesitan los Departamentos para promover su felicidad, he procurado aproximarme a ellos en mi presente voto. Así que ya que no se deje a su arbitrio la elección de sus Gobernadores y Magistrados, he tratado de que ninguna intervención tenga en el nombramiento de los segundos el Gobierno Supremo, y si la Suprema Corte de Justicia; porque ésta no necesita de encontrar en esos funcionarios unas personas que le sean especialmente adictas, sino que sepan jurisprudencia, tengan probidad y buen concepto

público. No así el Ejecutivo, que alguna vez atenderá más bien que a estas consideraciones, a otras puramente accidentales, pero muy sustanciales a sus miras. Es también muy conforme a los principios que indiqué arriba, que el Congreso no repruebe o reforme las disposiciones de las Juntas Departamentales sino cuando se opongan a las leyes fundamentales o secundarias. Lo contrario es atar las manos a esas corporaciones para que no puedan hacer el bien, reduciéndolas a unas autoridades municipales, puramente ejecutoras de lo que se determine en la capital, tal vez sin conocimiento de las localidades y exigencias propias de cada Departamento.

Consecuente con los principios que establecí al principio, no me cansaré de repetir que estoy persuadido de que se debe dejar a los Departamentos todo cuanto necesiten para proporcionar a los pueblos su prosperidad. De aquí es que deben quedar, en mi concepto, facultados para disponer de su administración interior, y para que pagados de preferencia sus gastos ordinarios de las contribuciones y rentas generales, puedan invertir las tensiones moderadas que impongan, en el fomento de establecimientos de educación pública y obras de utilidad y ornato de los mismos pueblos.

Este objeto comprende dos partes: una respecto de empleados, otra respecto de inversión de su tesoro. En cuanto a la primera, parece muy justo que si el Gobierno Supremo debe tener confianza de los empleados de Hacienda, no deben tener la menos los Departamentos; y esto

queda perfectamente conciliado con que los Gobernadores sean en ellos los jefes superiores de este ramo. Vemos por una desgraciada experiencia los efectos tristes del despotismo de algunos militares contra las rentas de los Departamentos. Es pues preciso que haya sujetos que en cierta manera se consideren hechura de éstos para que defiendan sus intereses con toda la energía y esfuerzo posibles.

Así es que, en mi opinión, nombrados los Gobernadores por el Supremo Gobierno, deben serlo también los jefes de oficinas de Hacienda o empleados de alto rango, pero a propuesta en terna de las Juntas Departamentales, unidas con sus Gobernadores; y los empleados subalternos nombrados por éstos, a propuesta también en terna de los jefes. Déjese la administración y el arreglo de las recaudaciones a los Departamentos, y muy pronto se verá florecer un ramo, el más vital como que sin él no puede haber orden, sociedad y gobierno. Ellos reducirán las oficinas y las manos a las muy precisas, como tan interesados en hacer sus gastos, y lo demás quedará a disposición del Supremo Gobierno, para cuyo recibo bastará un solo empleado, quedando de este modo el Ejecutivo desahogado de muchos gastos, y desembarazado de tantos reclamos justos o impertinentes que recibe ahora porque no alcanza para cubrir los sueldos de los empleados civiles de los Departamentos.

Departamentos. Las Juntas Departamentales serán nombradas popularmente como lo son ahora.

Los Gobernadores serán nombrados de la manera siguiente: cada ayuntamiento postulará tres individuos a las Juntas Departamentales; éstas formarán una terna sacada de todos los postulados y la remitirán al Supremo Gobierno, el que nombrará a uno de los individuos de la referida terna, pudiendo devolverla por una sola vez a las Juntas, para que propongan otra diversa, y de esta segunda nombrará precisamente un individuo.

Los prefectos serán nombrados por los Gobernadores a propuesta en terna de las Juntas Departamentales, sin necesidad de la confirmación del Supremo Gobierno.

Los ayuntamientos serán nombrados popularmente y los demás empleados de policía serán por los prefectos, a propuesta de los ayuntamientos y confirmados por el Gobernador.

Los primeros jefes de las oficinas de Hacienda de los Departamentos, serán nombrados por el Gobierno Supremo, a propuesta en terna de los Gobernadores en unión de las Juntas Departamentales.

Los demás empleados de Hacienda subalternos serán nombrados por los Gobernadores, a propuesta en terna de sus jefes respectivos.

Los empleados del ramo judicial serán nombrados por sus tribunales superiores.

"Décimo Antecedente"

Artículos 45, 46, 48, 136, 141 y 146 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de

México el 25 de agosto de 1842:

Artículo 45. Los diputados de las Asambleas serán elegidos por los mismos colegios electorales que eligieren a los del Congreso nacional.

Artículo 46. Los gobernadores lo serán en la forma prescrita por el art. 39, quedando a los Departamentos fijar el número y calidades de los electores y el tiempo de la elección.

Artículo 48. Una ley constitucional reglamentará todos los demás puntos relativos a las elecciones de los Supremos Poderes de la nación... En las constituciones de los Departamentos se hará el mismo arreglo por lo que respecta a sus autoridades particulares.

Artículo 136. La administración interior de los Departamentos estará al cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales, sin que en caso alguno puedan reunirse las atribuciones que peculiarmente corresponden a cada uno según esta Constitución.

Artículo 141. En cada Departamento habrá una asamblea elegida y renovada en el tiempo y forma que lo fueren los diputados al Congreso nacional. El número de sus individuos no podrá ser menor de nueve ni exceder de quince.

Artículo 146. En cada Departamento habrá un Gobernador elegido por su respectivo colegio electoral, cuya duración no podrá exceder de cinco años.

"Decimoprimer Antecedente"

Artículo 23 del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de Mexico el 26 de agosto del mismo año:

Los Estados organizarán su administración interior, bajo los principios del sistema de Gobierno republicano representativo, popular, adoptado por la Nación, sin que jamás se puedan unir en un solo, dos o más de los tres poderes en que se divide el público, ni concederse a estos otras facultades que las ordinarias, consignadas en sus respectivas Constituciones.

El Poder Legislativo de cada Estado residirá en una Legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus Constituciones, el cual no bajará de nueve, ni pasará de quince, electos popularmente y amovibles en el tiempo que prevenga su Constitución. Para la formación de sus leyes, se sujetarán a los principios comprendidos en la parte segunda del art. 42, en la primera del 43, y en el 44 de esta Constitución.

El Poder Ejecutivo se depositará en un funcionario electo popularmente, y por un tiempo que no pase de cuatro años.

El Poder Judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan sus constituciones. Todos los negocios civiles y criminales que esta Constitución no reserva el conocimiento de la Suprema Corte, y que no estén comprendidos en el fuero personal de los militares y eclesiásti-

cos, pertenecen al conocimiento de estos tribunales, y serán fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

"Decimosegundo Antecedente"

Artículo 99, 103, 106 y 157, del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

Artículo 99. La administración interior de los Departamentos estará al cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales, sin que en caso alguno puedan reunirse las atribuciones que peculiarmente correspondan a cada uno según esta Constitución.

Artículo 103. En cada Departamento habrá una asamblea elegida popularmente y renovada en los periodos que fije su Constitución. El número de sus individuos no podrá exceder de quince, y deberán tener como requisito para ser electos una renta anual al menos de mil pesos.

Artículo 106. En cada Departamento habrá un gobierno electo del modo que determine la Constitución.

Artículo 157. Los Departamentos que por la escasez de sus recursos no pudieren plantear su administración bajo el pie y forma establecidos por esta Constitución, podrán reducirla en todos sus ramos, salvando solamente los principios que el Congreso determine. Esta reducción y organización deberán fijarla en su Constitución respectiva.

"Decimotercer Antecedente"

Artículos 131, 133, 134, fracciones XIII y XVII; y 136 al 139, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año:

Artículo 131. Cada Departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once ni baje de siete, a juicio por esta vez de las actuales juntas departamentales. El número de suplentes será igual al de propietarios.

Artículo 133. Los vocales mencionados durarán cuatro años en su encargo, y se renovarán por mitad cada dos, saliendo por la primera vez los segundos nombrados, y en lo sucesivo los más antiguos. Si el número fuere impar, saldrá primero el número menor, y seguirán alternándose después la parte mayor y la menor.

Artículo 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

XVII. Proponer al Gobierno Supremo una lista de todas las personas que le parezcan a propósito, y que no sean menos de cinco para el nombramiento de gobernador. En los Departamentos fronterizos no tendrá obligación el Gobierno de sujetarse a esta lista, y sucederá lo

mismo cuando en algún otro Departamento, y en caso extraordinario, lo acordare el Congreso por iniciativa del Presidente.

Artículo 136. Habrá un Gobernador en cada Departamento, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales, según la facultad XVII del art. 134. Durará cinco años en su encargo, contados desde el día que tome posesión.

Artículo 137. Para ser Gobernador se requiere ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, natural o vecino del Departamento, tener dos mil pesos de renta efectiva, y haber servido por cinco años en empleos o cargos públicos.

Artículo 138. Las faltas temporales de los gobernadores se suplirán por el vocal más antiguo secular de la Asamblea departamental: la falta absoluta se cubrirá por nueva elección en la forma prevenida en estas bases. El nombrado no podrá nunca durar más tiempo que el que faltaba al Gobernador reemplazado.

Artículo 139. La propuesta para Gobernador, se hará en los diez primeros días de febrero del año en que debe renovarse.

"Decimocuarto Antecedente"

Artículos 114, 117, fracciones I, XIII, XVI y XXV; 121 y 122, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856:

Artículo 114. Los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los Territorios, serán nombrados por el Presi-

dente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento o naturalización y tener treinta años de edad.

Artículo 117. Son atribuciones de los gobernadores:

I. Nombrar las autoridades políticas subalternas del Estado.

XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas.

XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.

XXV. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno.

Artículo 121. En los Estados y Territorios habrá un Consejo, compuesto de cinco personas, que nombrará el gobernador o jefe político con aprobación del Supremo Gobierno, y cuya atribución será consultar al Gobierno Local sobre todos los puntos que sean necesarios para la mejor administración pública.

Artículo 122. Las faltas de los gobernadores y jefes políticos, que no pasen de un mes, serán suplidas por el vocal más antiguo del Consejo, no siendo eclesiástico. En las que excedan de este tiempo, el Presidente de la República nombrará un gobernador interino en las perpetuas del propietario.

"Decimoquinto Antecedente"

Artículo 110 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856;

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular.

"Decimosexto Antecedente"

Artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular.

"Decimoséptimo Antecedente"

Artículos 28, 29, 33 al 38, 39, fracciones I, III y IV; y 40 al 44, del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865:

Artículo 28. Los prefectos son los delegados del Emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda, y ejercen las facultades del que las leyes les demarcan.

Artículo 29. Cada prefecto tendrá un consejo de gobierno departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial, según más convenga a los intereses del departamento.

Artículo 33. Los prefectos serán nombrados por el Emperador, y sus faltas temporales serán cubiertas por el suplente que en cada departamento se designe para reemplazarlo.

Artículo 34. En cada distrito los subprefectos son los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos.

Artículo 35. El nombramiento de subprefecto se hará por el prefecto departamental, salva la aprobación del Emperador.

Artículo 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos, y comisarios municipales.

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salva la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes:

I. Presidir los ayuntamientos.

III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad,

contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41. En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno ó más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42. En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43. Los Ayuntamientos formarán el Consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.

"Decimoctavo Antecedente"

Plan de la Noria, suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de

1871:

Parte conducente. - Varios Estados se hallan privados de sus autoridades legítimas y sometidos a gobiernos impopulares y tiránicos, impuestos por la acción directa del Ejecutivo, y sostenidos por las fuerzas federales. Su soberanía, sus leyes y la voluntad de los pueblos han sido sacrificadas al ciego encaprichamiento del poder personal.

... Que la unión garantice a los Ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia.

"Decimonoveno Antecedente"

Preámbulo del Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito por Porfirio Díaz:

Parte conducente. - Que la soberanía de los Estados es vulnerada repetidas veces; que el presidente y sus favoritos destruyen a su arbitrio a los gobernadores, entregando los Estados a sus amigos, como sucedió en Coahuila, Oaxaca, Yucatán y Nuevo León, habiéndose intentado hacer lo mismo con Jalisco: que a este Estado se le segregó, para debilitarlo, el importante cantón de Tepic, el cual se ha gobernado militarmente hasta la fecha, con agravio del Pacto Federal y del Derecho de Gentes...

... Que la administración de justicia se encuentra en la mayor prostitución, pues se constituye a los jueces de distrito en agentes del centro para oprimir a los Estados; que el poder municipal ha desapa-

recido completamente, pues los ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno, para hacer las elecciones. . .

"Vigesimo Antecedente"

Reforma del artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 21 de octubre de 1887:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; y podrán establecer en sus respectivas constituciones la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previene el art. 78, para la del Presidente de la República.

"Vigesimoprimer Antecedente"

Puntos 45 y 45 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A., el 10. de julio de 1906:

El Partido Liberal Mexicano propuso, en el capítulo de Puntos Generales de su programa, las siguientes reformas constitucionales:

Punto 45. Supresión de los jefes políticos.

Punto 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

"Vigesimosegundo Antecedente"

Preámbulo del Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910:

Parte conducente. - La soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos... sólo existen escritos en nuestra Carta Magna...

Los Gobernadores de los Estados son designados por él (el Poder Ejecutivo), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

"Vigesimotercer Antecedentes"

Punto 29 del Pacto de Empacadora, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912:

Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales...

"Vigésimocuarto Antecedente"

Artículos 2o. y 3o. de las Adiciones al Plan de Guadalupe realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914:

Artículo 2o. Parte conducente.- El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Artículo 3o. Para conducente.- Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior, el Jefe de la Revolución queda expresamente autorizado para... nombrar a los gobernadores... de los Estados y removerlos libremente.

"Vigesimoquinto Antecedente"

Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914:

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los Estados adaptarán 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 por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El ejecutivo y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años.

"Vigesimosexto Antecedente"

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916:

Sexagesimosegundo párrafo del Mensaje. - El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo

dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

Artículo 115 del Proyecto.- 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 autoridades intermediarias entre éste y el Gobierno del Estado.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada una; pero, en todo caso, el

número de representantes de una Legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento". (10)

1.3.1 Antecedentes en México

Hernán Cortés fundó en 1519 el primer municipio que existió en México, fue el de la Villa Rica de la Veracruz, Poco después se fundaron los de Tepeaca, Puebla, Coyoacán y la Ciudad de México.

En 1523 y 1525 Carlos V expidió ordenanzas que rigieron durante la colonia. El régimen municipal no fue modificado por la Constitución de 1814. Tampoco el Acta Constitutiva ni la Constitución de 1824 se modificaron.

En las leyes constitucionales de 1836, en la VI Ley "se consagró la institución del Municipio, señalándose que existían en todas las capitales de los departamentos, en los poblados que tuvieran más de 8,000 habitantes, así como en aquellos que en 1808 ya tenían la calidad de municipios.

Regulación parecida se encuentra en las Bases Orgánicas de 1843. La Constitución de 1857, en su artículo 109, hablaba ya de municipios (10) "El artículo 115 de la constitución de 1917", México a través de sus constituciones, tomo VIII, pp. 296 y 309.

nicipio libre.

Don Venustiano Carranza continuó un proyecto el 12 de diciembre de 1914 estableciendo las bases para el municipio libre.

Durante las discusiones del Constituyente de 1917, se planteó el problema de la autonomía municipal y se llegó a la conclusión de que el municipio debía tener libertad de disposición de su hacienda, pero el Congreso local determinaría los ingresos que la integran" (11)

La organización federal no tiene formas idénticas en todos los estados.

Constitucionalmente, el estado mexicano es una federación que se compone de 31 entidades federativas y el Distrito Federal. En esas treinta y un entidades existen miles de municipios que inyectan vida día a día, a nuestro sistema democrático nacional.

(11) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, pp. 343 a la 362.

CAPITULO II

1. Marco Jurídico Constitucional

1.1 El artículo 115 constitucional. Textos de las constituciones de 1824, 1857 y 1917

1.1.1 Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones

2. Leyes y disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos de México que regulan:

2.1. Acciones en las que el Ayuntamiento concurre junto con el gobierno estatal y federal para la realización de diferentes actividades

2.2. Actividades propias del ayuntamiento

2.3. Participación ciudadana en las tareas municipales

3. Ley Orgánica Municipal

3.1. Requisitos de elegibilidad que deben reunir los integrantes de los ayuntamientos

3.2. Atribuciones de los Organos Municipales

3.3. Atribuciones y facultades del presidente municipal

3.4. Atribuciones y facultades de síndicos y regidores

3.5. Funcionarios públicos municipales

3.6. Cauces de participación ciudadana en la administración pública municipal

3.7. Hacienda municipal

3.8 Servicios públicos municipales

3.9 Procedimiento de municipalización

3.10 Contratación municipal

3.11 Del régimen jurídico y administrativo

3.12 De la legislación municipal

3.13 Responsabilidad de los servidores públicos

3.14 Remoción e inhabilitación de los miembros del ayuntamiento.

Desaparición de Ayuntamientos

4. Reglamentos que dan legalidad a la actuación de las dependencias municipales

5. Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales

1. Marco Jurídico

Para que las decisiones del cuerpo colegiado del municipio tengan legalidad y, por consiguiente, eficacia, deben ejecutar sus actividades dentro de un marco jurídico.

En seguida se presentan las acciones en las que concurre el municipio con el estado y la federación. Además, acciones que realiza el propio municipio con fundamento en leyes y reglamentos.

Leyes y disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las acciones en las que el Ayuntamiento concurre junto con el gobierno estatal y federal en la realización de diferentes actividades son:

- En materia de educación el artículo 3.
- En materia de desarrollo urbano, el párrafo tercero del artículo 27 y la fracción V del Artículo 115.
- En materia de trabajo las fracciones XXV y XXVI del Artículo 122.
- En materia de cultos, el Artículo 130.

Las actividades propias del Ayuntamiento están consagradas en

el artículo 115 constitucional.

El artículo 31, fracciones II y IV y Artículo 36 fracción I y V faculta a los ciudadanos para participar en las tareas municipales.

Las constituciones políticas de las entidades federativas son las bases jurídicas para su organización político administrativa.

Así tenemos que la ley orgánica municipal es expedida por el Congreso o Legislatura del Estado y contiene las normas sobre:

- Integración territorial del municipio.
- Integración del ayuntamiento.
- Facultades o poderes del ayuntamiento.
- Facultades y obligaciones del presidente municipal, de los regidores y de los síndicos.
- Funciones del secretario, del tesorero y de las demás dependencias que integran la administración municipal.
- Bases para expedir los reglamentos de los servidores públicos municipales.

Así mismo, los reglamentos que dan legalidad a la actuación de las dependencias municipales, expedidos por el ayuntamiento o por el Presidente Municipal, son:

- Reglamento interior o de gobierno.
- Reglamento administrativo.
- Reglamento sobre el servicio público de que se trate.

- Manuales de organización y de procedimientos.
- Circulares.

El Reglamento interior indica la forma en que habrá de sesionar el ayuntamiento y establece las bases sobre:

- Las sesiones ordinarias o extraordinarias.
- Los procedimientos para la toma de acuerdos.
- La integración de comisiones de estudio.
- La participación del secretario y del tesorero.

1.1 El artículo 115 constitucional, textos de las constituciones de 1824, 1857 y 1917.

Con la lectura de los textos de las constituciones de 1824, 1857 y 1917 en relación al artículo 115, nos podemos percatar que el municipio no recibía apoyo ni tenía importancia alguna para el Estado Mexicano, fue hasta 1917 donde se consideró a éste como base importante de los Estados y la federación.

Art. 115. - Este consejo tendrá por presidente nato al vicepresidente de los Estados Unidos, y nombrará según su reglamento un presidente temporal que haga las veces de aquel en sus ausencias. (constitución de 1824).

"Art. 115. - En cada Estado de la federación se dará entera fé y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimien-

tos y el efecto de ellos". (Constitución de 1857).

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

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los Municipios serán investigados de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser me

nor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección" (Constitución de 1917)

1.1.1 Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones

Debido a la importancia que revista el tratar de descentralizar la vida de las ciudades dando la debida importancia a los municipios de México, se han hecho las reformas al artículo 115 ya que el derecho es una ciencia dinámica que se ajusta a la necesidades de la sociedad, por lo que con las reformas al artículo 115 constitucional se intenta vitalizar a la autoridad municipal que mantiene un contacto mas estrecho con la comunidad, sus problemas y sus demandas. La exposición de motivos afirma contundentemente que al municipio "se le proporcionan facultades para efectuar tareas de planeación tales como la formulación de planes y programas de desarrollo urbano, el control de los usos del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales. Estas facultades están regidas por las leyes federales y estatales relativas, con lo cual se asegura la congruencia y la correspondencia entre las actividades"

además, "con las reformas se logra que la integración de los órganos municipales sea invariablemente por voluntad popular y con base en la evolución de nuestro sistema democrático" (12)

El artículo 115 constitucional ha sido modificado en ocho ocasiones desde 1917 a la fecha. De esas reformas "cinco se han hecho específicamente al municipio; el resto atañen a los estados.

La primera reforma municipal surgió por iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, y fue aprobada y publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933. Consistió en un agregado al párrafo segundo de su fracción primera que introdujo la no reelección en el régimen municipal:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

La segunda se dio en la época en la que Miguel Alemán Valdés era presidente de México. La propuesta presidencial del 6 de diciembre de 1946 establecía la posibilidad del voto femenino en las elecciones municipales.

Después de amplios debates fue aprobada por el Congreso de la Unión el 31 de diciembre de 1946, adicionándose un párrafo a la fracción primera del artículo 115:

(12) Secretaría de Programación y Presupuesto, Revista Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, México, p.20

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

Este párrafo fue suprimido el 17 de octubre de 1953 al obtener las mujeres el derecho nacional al voto.

La tercera reforma fue hecha en 1976 durante el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, con motivo de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la acelerada urbanización que ya se registraba en las principales ciudades del país. Así, se adicionaron las fracciones cuarta y quinta del artículo referido, en las que se otorgaban facultades legislativas a los estados y reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento de los centros urbanos y la planeación de zonas conurbadas, en coordinación con la Federación y con apego a la ley federal de la materia.

Una cuarta reforma se registró en el sexenio del presidente José López Portillo en 1977, a raíz de la promulgación de la Reforma Política, la cual quedó precisada con una adición al inciso "b" de la fracción tercera, como sigue:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

La última reforma aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación marca una nueva etapa en la historia del municipio de México, pues se plantea como objetivo el fortalecimiento económico del mismo y su autonomía política. En una serie de adiciones y modificaciones se especifican las nuevas facultades y atribuciones del municipio como parte integral de la política de descentralización nacional y regional impulsada bajo el actual régimen del gobierno"(13)

Respecto a las reformas que se han hecho al artículo 115 "Pero ante nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudiera hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e irreversibilidad pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos, en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza.

Dentro de estos grandes lineamientos, consecuencia de los estudios realizados y corolario de la intensa consulta popular efectuada, se considera como medida fundamental para robustecer al Municipio, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente,

(13) Secretaría de Programación y Presupuesto Revista.

habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual se llegó después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones basadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

El objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y

se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que apoya la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deben ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas" (14).

Respecto a la Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución comenta el Lic. que dicho precepto está dividido en diez fracciones (etc.) "La iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución, dicho precepto se divide en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la Iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la es-

estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Llenó a esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preserva a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia del federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustado a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o sea el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos y en otro aspecto, la adecuada instrumenta-

ción de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Con el conocimiento de la gran heterogeneidad de los munic-

pios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, se ha considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal y aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio para que puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales; los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiéndolo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en

los municipios, mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica... Este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios, se consignó en la fracción IV de la Iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los municipios; pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, se consideró conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las par-

ticipaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de éstas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y municipios.

Además como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por

que, en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción II, ahora como fracción VII de la Iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual Artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez

cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un importante renglón de la Iniciativa, es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos. Se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observarse como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al

Municipio el apoyotécnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo,

desconcentrado y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional" (15)

Mediante lo anterior se espera lograr un óptimo resultado para un creciente bienestar del Estado Mexicano.

2.1 Acciones en las que el Ayuntamiento concurre junto con el gobierno Estatal y Federal para la realización de diferentes actividades

Con el estudio de las diferentes etapas históricas de México sabemos que siempre se motivo al municipio una actividad nula respecto a la participación en acciones importantes, de manera que su letargo lo mantiene en un atraso constante de años con respecto a estados y federación. Por esta razón se ha propiciado eliminar esta forma centralizada de actuar. Dicha meta podrá alcanzarse mediante acciones conjuntas del municipio, estado y federación en actividades que sus medios les permitan avanzar en acciones concentradas para mejorar el resultado en cada nivel.

(15) Ibidem

Los convenios Estado-Municipio son acuerdos en los que el Ayuntamiento concurre junto con el gobierno estatal y federal en la realización de diferentes actividades.

"Ya no se puede dirigir al país con esquemas centralizados que día con día son más ineficientes. Las deseconomías de escala provocadas por este exceso, están desequilibrando al país y son obstáculo para alcanzar un desarrollo integral y armónico para todos y cada uno de los mexicanos.

En este orden de ideas se centra la política de fortalecimiento municipal, que se ha considerado como estratégica y prioritaria para superar la crisis actual, proponiendo cambios estructurales sin romper equilibrios.

A este respecto, el Artículo 115 Constitucional sienta las bases para el establecimiento de convenios entre el estado y el municipio.

Se han creado dependencias que deben atacar los problemas según su incumbencia; así nacen el C.U.D., PIDER, COPLADE, Dirección de Asuntos Jurídicos y S.P.P., entre otros.

Dadas las condiciones geográficas, culturales, sociales, políticas y económicas los municipios presentan variados y profundos problemas, algunos son planteados para su solución a estas dependencias. Por su parte estas dependencias realizan convenios para coordinar actividades.

Los convenios, dan la oportunidad de participar para nuestro propio fortalecimiento.

Solamente con los convenios se exigirá la responsabilidad; de ahí, que tomemos a estos como el instrumento de desarrollo de los municipios y la coordinación entre las tres instancias de gobierno.

Los convenios, son el proceso para la descentralización ya que las características esenciales de cada dependencia oficial dan margen a la atención adecuada de los problemas, a la responsabilidad del municipio, mediante su participación directa en el pleno ejercicio de su autonomía, dando paso a una democratización y fortalecimiento municipal integrados.

Estos convenios si bien se ha comprobado son instrumentos de coordinación para el desarrollo entre la federación y el estado, ahora son fundamentales también para los municipios. Es evidente que el ejercicio de funciones, la ejecución de obras así como la prestación eficaz de los servicios públicos, cuando las condiciones socio-económicas municipales así lo demanden, son también facultades que pueden desarrollar los ayuntamientos.

Esto otorga categoría constitucional a los convenios y da oportunidad al ayuntamiento para que participe en el desarrollo y fomento de actividades productivas, en la creación de empleos y básicamente en consolidar su capacidad de organización y ejecución.

De esta manera, son los convenios formas jurídicas de coordi-

nación entre el estado y el municipio, las cuales ubican a este último como instancia básica de gobierno de la comunidad. Asimismo contribuye en el esfuerzo por crear las condiciones para lograr una descentralización dinámica y eficiente de la vida nacional, tesis política de gran tendencia histórica en el momento actual". (16)

Según el comentario de María Teresa Hinojosa, de Chihuahua, Chih., "el municipio ha sido definido como un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio independientes de la personalidad y patrimonio del estado, creado para dar satisfacción a las necesidades colectivas de los habitantes de una población, asentadas en una circunscripción territorial.

La Constitución coloca al Municipio Libre como la base de la división de los estados; en su artículo 115 lo regula en una forma pormenorizada, lo dota de personalidad jurídica y ataca sus principales problemas.

El municipio ha alcanzado recientemente un auge singular. En nuestro país ha sido considerado como una institución indispensable para la vida política nacional, pero que ha permanecido olvidado y que el poder central ha absorbido, por lo que no se ha podido llevar a cabo una revisión de competencias constitucionales entre la federación, estados y municipios redistribuyendo facultades para lograr un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

(16) Ibidem

Existen diversos tipos de facultades como son las concurrentes, las que analizaremos en sentido americano y argentino y su existencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las coincidentes y las aparentemente coincidentes.

En el Derecho Norteamericano reciben el nombre de facultades concurrentes, aquellas que pueden ejercitar los estados mientras no lo haya hecho la federación, éstas facultades no se encuentran consignadas en la Constitución Norteamericana sino que son producto de tesis jurisprudenciales y criterios doctrinales. son facultades de ejercicio supletorio para los estados.

En el Derecho Argentino la Suprema Corte de Justicia ha aplicado la jurisprudencia de los Estados Unidos por lo que en materia de facultades concurrentes priva en aquel país de régimen federal la misma tesis que en este último.

En nuestro país ni la jurisprudencia ni la constitución establecen un criterio en materia de facultades concurrentes pero doctrinalmente el Doctor Felipe Tena Ramírez considera que en un determinado momento los estados pueden ejercitar aquellas facultades que originalmente le corresponden a la federación y que ésta no haya ejercitado; como sucedió en el año de 1822 cuando el Estado de Hidalgo legisló sobre minería, legislación que fue derogada en 1824, cuando el Congreso de la Unión expidió el Primer Código de Minería. Estas facultades son al decir de Tena Ramírez una excepción al régimen de facultades ex-

presas o explícitas porque corresponde a la federación, pero pueden los estados en sustitución de aquélla, ejercitarlos hasta en tanto la federación ejercite su facultad.

Las facultades concurrentes en su acepción castiza, que propiamente deberían de llamarse coincidentes y que son las que se ejercitan simultáneamente por la federación y los estados. En su acepción gramatical concurrido significa contribuir a un fin, prestar ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio o hacia igual finalidad; y con ello se ha definido a las facultades coincidentes como el resultado de la coexistencia de dos gobiernos federales y el del estado, esto es, facultades que simultáneamente ejercitan una y otra autoridad, como ejemplo de ellas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontraremos el artículo 117 fracción IX, párrafo segundo en el que se establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Existen también las llamadas facultades aparentemente coincidentes y que también constituyen su excepción al régimen de facultades expresas; éstas facultades han sido definidas como aquéllas que nominalmente son iguales para la federación y los estados, pero tienen un ámbito de aplicación diferente. Tal es el caso de facultad contenida en el Artículo 73 fracción XVI de la Constitución en Materia de Salubridad, consecuentemente le corresponde al Congreso de la Unión legislar sobre salubridad general de la república y los estados, sobre salubridad lo-

cal; asimismo en su fracción VII correspondiendo al Congreso de la Unión legislar sobre vías generales de comunicación y obviamente atañe a los estados legislar sobre vías locales de comunicación.

El estado mexicano adopta por su forma de gobierno una república representativa, democrática y federal compuesto para estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior; es por ello que se ha hecho un antecedente de las facultades ya mencionadas en relación a éstos dos regímenes. Pero al tenor del Artículo 115 de la Constitución, los estados adoptarán por su régimen interior la forma de gobierno republicana representativa y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Por lo que ésta teoría de las facultades concurrentes, coincidentes o aparentemente coincidentes que se aplican entre el gobierno federal o local tiene igualmente vigencia, tratándose de los gobiernos locales y municipios por lo que cabe hacer su análisis a la luz de las reformas instrumentadas al 115 de la Constitución, ya que al considerarse al municipio como una sociedad nacional domiciliada y que ha sido y sigue siendo en la realidad mexicana una institución profundamente arraigada a la idiosincrasia del pueblo, y al tener el municipio al igual que la federación y los estados la obligación de satisfacer las necesidades de tipo colectivo, debe contar para ello con ciertas facultades que también para los mismos fines cuenten la federación y los estados.

Y así en el propio Artículo 115 de la Constitución sus fracciones II, III, IV y V las bases para distribuir la competencia entre los municipios y el estado, en relación con los servicios públicos, la hacienda por los planes de desarrollo urbano, dejando a las constituciones locales la determinación de cuáles servicios serán propiamente municipales y cuáles estatales, y en que áreas pueden ambos niveles concurrir o coincidir en su prestación, todo en aras de satisfacer necesidades de tipo colectivo, ejemplo de ello: es en relación a la aprobación de sus respectivos preceptos de egresos correspondiendo a los ayuntamientos aprobar el de los municipios y a las legislaturas locales los del estado" (17).

De lo anterior reiteramos la importancia de conceder y reconocer las facultades legales tanto del municipio, como de la federación y los estados, para el cumplimiento de la descentralización.

2.2 Actividades propias del Ayuntamiento

Debemos tomar en cuenta que las características de un municipio facilitan la tarea de sus actividades, por la existencia del interés común e intervención directa de sus pobladores.

Así tenemos que el texto del artículo 115 constitucional vigente expresa claramente:

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

(17) María Teresa Hinojosa Favela, p.p. 293 - 295 Textos de Consulta Popular

éste y el gobierno del Estado.

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

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

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito,
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus

ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas

contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias,

planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente" (18)

2.3. La participación ciudadana en las tareas municipales

Generar una participación comunitaria en el ámbito municipal es un aspecto de suma importancia para el progreso del municipio porque "cuando en un centro de población las personas van teniendo contacto entre sí, encontrando intereses comunes y enfrentándose a los mismos problemas generales, se puede decir que existe una comunidad. Pero cuando los miembros de esa comunidad se dan cuenta de que es necesario unir esfuerzos para resolver alguna necesidad que les afecta a todos ellos, directa o indirectamente y lo hacen por sí mismos o para apoyar alguna actividad del gobierno, entonces se da lo que se llama Participación de la Comunidad.

Se entiende por participación comunitaria a la actividad racional de todos los miembros de una comunidad; debe ser pensada, planeada y organizada de manera que todos sepan claramente que problemas se quieren resolver y que ventajas colectivas se van a obtener de manera que la participación se dé en forma ordenada y cordial.

Mientras más participa alguien en las actividades que le afectan (18) Texto constitucional vigente.

y va aprendiendo a interesarse, no sólo en sus propios problemas, sino también en los asuntos de carácter común, cada vez irá sintiéndose más responsable de su comunidad, e inclusive con su familia y con él mismo, pues así sabrá que está aportando su grano de arena para el bien común, lo cual causa profundas satisfacciones y un mayor respeto a los intereses de la sociedad.

Por lo mismo, es de gran importancia la participación activa de la población en las acciones del gobierno, ya que cuando la gente colabora en obras del Ayuntamiento, va rompiéndose, poco a poco, esa idea tradicional de que es el gobierno el que debe resolver todos los problemas, y cada quien va comprendiendo que tiene que poner algo de su parte para resolver los problemas que a todos afectan.

Sabemos que en casi todos los municipios existen clubes o grupos organizados que tienen por objeto realizar trabajos de tipo social, y que a veces no encuentran la mejor forma de canalizar sus propósitos.

El Ayuntamiento puede pedir su colaboración para mejorar las condiciones de vida de los pobladores del municipio. Para esto, las autoridades municipales deben establecer contacto con los líderes o dirigentes de estos grupos para comunicarles las inquietudes del Ayuntamiento.

De esta manera, a la vez que las agrupaciones refuerzan su prestigio, habrán establecido en su organización estructuras y métodos

para movilizar voluntariamente a la comunidad en la realización de obras, mejoramiento de servicios, auxilio en emergencias urbanas, etc.

Hay que saber que grupos del municipio están dispuestos a brindar su apoyo a los propósitos del gobierno y cuáles muestran resistencia o indiferencia y, en la medida de lo posible tratar de estimular a estos últimos; con la ayuda de los más interesados, se puede atraer a los demás para que colaboren.

Una vez que se sepa los grupos que vayan a colaborar, será conveniente establecer un contacto permanente con sus dirigentes, para que en reuniones periódicas se les asigne las tareas a desarrollar.

Podrían darse casos en que la mayoría de la comunidad rechazarán a los grupos oficialmente constituidos; ante esto, será conveniente apoyarse en los grupos colaboradores, informarles o crear nuevos grupos que permitan organizar adecuadamente la participación de la comunidad. En este caso, convendría detectar a los llamados líderes naturales para que por su conducto se promueva la organización y participación.

Las formas de encauzar la participación de la comunidad pueden ser de distinta naturaleza, pero por razones prácticas sólo tomaremos algunas recomendaciones de carácter general:

- Integrar consejos de colaboración municipal a nivel de barrios o manzanas, los cuales podrán estar formados por los represen-

tantes de manzana (Tomar en cuenta a los ancianos y líderes naturales). Estos consejos tendrán la función principal de captar las inquietudes y necesidades de su gente, informar a las autoridades municipales y organizar los grupos de trabajo en obras específicas.

- Integrar los consejos de colaboración municipal a nivel de colonias; los consejos de colaboración municipal estarán integrados por los representantes de los consejos de colaboración de manzanas, y tendrán la función de captar la información y canalizarla al Consejo Central de Colaboración Municipal.

- Con base en los representantes de los consejos de colaboración de colonias se integrará el Consejo Central de Colaboración Municipal, el cual se encargará de coordinar las acciones de participación de la comunidad en todo el municipio.

Para los centros de población que no pasan de los 2,000 habitantes, se recomienda la formación de Comités por obras específicas, que cumplan funciones concretas para la realización de una obra determinada; por ejemplo: comité para la construcción de una escuela, comité para la construcción de un centro de salud, etc.

Cada comité por obra específica deberá estar integrado por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos vocales elegidos en asamblea general, cuyas funciones serán:

- Gestionar la realización de la obra ante las autoridades co-

rrespondientes.

- Recaudar los fondos necesarios por medio de rifas, kermeses, etc.

- Organizar la participación de la comunidad, ya sea económica o en mano de obra, tomando en cuenta la participación de los niños y las mujeres de la comunidad.

Por su parte, el Ayuntamiento deberá prestar el apoyo necesario para la organización y funcionamiento de los comités antes mencionados y definir de que manera se van a comunicar los grupos con la comunidad; puede ser por medio de asambleas, entrevistas, reuniones, etc.; también definirá el tipo de instrucción que debe darse para realizar las obras.

La consulta pública es un instrumento con que cuentan las autoridades municipales para lograr la participación de la comunidad en la evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal.

Realizar la consulta pública quiere decir, precisamente, someter a consulta de la población los planes de desarrollo municipal y de centros de población, para que los pobladores los conozcan y den sus puntos de vista para mejorarlos y adecuarlos a sus necesidades reales.

Existen muchas maneras de establecer la consulta pública, pero por cuestiones prácticas vamos a mencionar sólo algunas de ellas:

a) Audiencia pública: es el mecanismo más tradicional que exis-

te para una interacción entre autoridades y población.

La manera de lograrlo es convocando a las organizaciones y habitantes del municipio a una reunión en la que expresen sus opiniones con respecto a algún plan o programa de acción que el Ayuntamiento piense realizar.

b) Talleres de trabajo: consisten en reunir durante 1 o 2 días a los más interesados, incluidos los representantes de la población, para discutir ampliamente los planes y programas propuestos por el Ayuntamiento.

Estas reuniones llevarán a efecto la formación de pequeños grupos de participantes en mesas de trabajo, para que cada grupo discuta un tema específico relacionado con el desarrollo del municipio, saque sus conclusiones y haga las recomendaciones pertinentes. Una vez hecho esto, se reunirá a todos los asistentes al taller de trabajo, para someter a consideración las conclusiones y recomendaciones de cada grupo.

Es conveniente que cada mesa de trabajo esté coordinada por un representante del Ayuntamiento.

c) Reunión pública participativa: Consiste en efectuar dos reuniones plenarias y mesas de discusión en las que participen los técnicos, autoridades municipales y representantes de los grupos socialmente constituidos. En la primera reunión plenaria, tanto las autoridades como los técnicos expondrán los proyectos a integrar en un plan

de desarrollo municipal, los cuales serán discutidos en las mesas de trabajo.

En la segunda reunión plenaria, las mesas de trabajo expondrán las conclusiones a las que llegaron sobre los puntos tratados y, en conjunto, se harán recomendaciones necesarias para mejorar los proyectos que formarán parte del Plan de Desarrollo Municipal" (19)

3. Ley Orgánica Municipal

Cuando analizamos una ley orgánica municipal debemos mencionar los preceptos constitucionales que dan origen al municipio en México, además de apuntar los principios sociológicos y político-jurídicos que inspiran al artículo 115 de nuestra Constitución.

Compartimos con Gerardo Fuentes que el municipio es "escuela de la democracia, y por ende el Estado será más democrático en tanto se apoyeen Municipios Libres, la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1982 referente a la vida municipal es trascendente en el quehacer democrático de la República porque trata de dar al municipio aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que le había arrebatado una concepción centralista, primero, y un perverso sistema de intromisión gubernativa más tarde; de igual manera esta modificación de 1982 es el reencuentro con los principios primigenios en que se sustenta el municipio.

(19) Miguel de la Madrid H. Cien días contra la crisis, Dirección General de la Comunicación Social de la Presidencia de la República,

Un análisis de las bases constitucionales del municipio implica vincular en un todo a aquellos preceptos constitucionales en que se sustenta toda la vida municipal, a efecto de poder expresar que los municipios, núcleo primario de toda manifestación de vida política, concurren como parte a integrar el todo que es el Estado, y por lo tanto constituyen toda la base sobre la cual se asientan la estructura política y administrativa de nuestro país.

Importante es hacer notar que en una democracia como en la que se vive, todo poder proviene del pueblo y toda autoridad es una delegación del sufragio, referente al municipio, sus poderes públicos no pueden dimanar sino del pueblo que conforma su círculo político primario y tales poderes se instituyen para beneficio del pueblo de ese círculo y no de otro alguno; en consecuencia conforme al artículo 39 constitucional todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste, por lo tanto los poderes públicos municipales de administración, ejecución, político legislativo o normativo, se crean y se instituyen por el pueblo del municipio y sólo pueden ejercitarse en relación a ese pueblo.

Conforme al artículo 31 constitucional se afirma que la competencia de los poderes de la Unión y la de los Estados quedan claramente definidos en sus respectivas constituciones, por lo que hace a éstas en referencia a la de los estados, en ningún caso pueden contravenir las disposiciones de la Constitución Federal, por lo cual las constituciones

estatales no pueden otorgar competencia a los órganos estatales que sean del ámbito exclusivo de los municipios, lo que implica que por lo cual deben de respetar la esfera de competencia, municipal de igual manera lo dispone el artículo 124 constitucional y las facultades reservadas a los estados tienen un límite de ejercicio, límite que es la esfera de competencia de los municipios.

Del análisis conjunto de los preceptos constitucionales federales que inciden en la vida del municipio se generan principios que deben ser respetados por las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales, estos principios son:

a) Los municipios son la base de la organización política y administrativa del país.

b) Los municipios tienen personalidad jurídica por lo que son sujetos de fines autónomos, y gozan de libertad para definir y alcanzar sus propios fines.

c) Constituyen elementos integrantes de los municipios; la población, el territorio, el gobierno, los fines y su capacidad económica.

El gobierno y administración del municipio se encuentra a cargo de un órgano colegiado o Ayuntamiento.

Con personas jurídicas de carácter público, federal o estatal o privadas; teniendo facultad para otorgarles a éstas formas de asociación personalidad de derecho público o privado de acuerdo con los intereses del municipio en relación directa del fin específico.

d) La administración municipal se caracteriza por la participación de vecinos y habitantes en la adopción de las decisiones que influyan en la vida local.

Porque el municipio es escuela de ciudadanía y por lo tanto todo vecino debe participar y no sólo colaborar en las tareas de la comunidad.

e) El municipio no sólo es un ente de gestión y de prestación de servicios sino una entidad política y de participación.

f) El municipio otorga a sus órganos dos tipos de funciones una de carácter político a cargo del ayuntamiento quien la ejerce para encauzar toda la actividad de sus propios órganos y la de los gobernados. Esta función se concretiza en la actividad normativa; la función administrativa queda a cargo del presidente municipal y demás órganos de la administración, quienes concretizan las disposiciones aprobadas por el ayuntamiento.

g) No debe haber autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

h) Manejarán su patrimonio conforme a la ley, en caso, de que las legislaturas estatales determinen bases para el manejo para el patrimonio, estas deben de respetar la esfera de competencia propia de los municipios

i) Se determina una esfera de competencia municipal en determinados servicios públicos, sin que esta determinación sea cerrada, por lo que se podrá en las leyes respectivas, otorgar otros servicios públicos para su manejo a los municipios.

j) Los municipios administrarán libremente su hacienda, lo cual se convierte en un derecho y obligación para los órganos municipales.

k) Las contribuciones y otros ingresos podrán ser fijados por las legislaturas, lo que deben ser suficientes para atender las necesidades del municipio; por lo cual al municipio le corresponde fijar y precisar las necesidades que deben atender y las cantidades que se requieren para esa atención siendo facultad de la legislatura local aprobar la ley de ingresos municipal y realizar sus cuentas públicas, y competencia del ayuntamiento, elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.

l) Los municipios tienen atribuciones para normar, intervenir, formular y ejecutar en las actividades urbanísticas que se concretizan en:

Planeación urbanística.

Régimen urbanístico del suelo.

Ejecución de las urbanizaciones.

Fomento e intervención del ejercicio de las facultades de pro-

piedad relativas al uso del suelo y edificación.

m) Tienen el mando de la fuerza pública en los lugares en que no resida el ejecutivo federal o el gobernador del estado,

Con sujeción a estos principios constitucionales las leyes orgánicas municipales deberán referirse a los siguientes temas:

Disposiciones generales. Donde deberán de contenerse el reconocimiento a su personalidad jurídica, a que constituyen la estructura básica de la organización administrativa del estado y de la república.

Población municipal. La determinación de requisitos para que los habitantes del municipio tenga la condición de vecino, residente o transeúnte; los requisitos para la adquisición y pérdida de la vecindad, los derechos y obligaciones de vecinos, residentes y transeúntes. Las determinaciones para la creación, organización del padrón municipal y del registro de extranjeros, determinado que dicho documento público es el modo único de acreditar el carácter del habitantes del municipio.

Organización territorial, expresando los modos en que ésta puede alterarse, circunstancias que pueden ser:

Incorporación.

Fusión.

Segregación.

Agregación.

Para los casos de alteración es conveniente otorgar a los vecinos el recurso de referéndum.

De igual manera deben de determinarse los requisitos para optar por las categorías y denominaciones políticas que se otorguen a los centros de población de cada territorio municipal.

De la integración e instalación de los Ayuntamientos en cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 115 Constitucional se debe de determinar que el municipio se administrará por un ayuntamiento de elección popular directa, que se integrará con un presidente, regidores y síndico.

De igual manera el número de integrantes, por lo que se refiere a regidores y síndicos, deberá determinarse en razón al número de población por lo tanto se buscará siempre que el número de integrantes sea impar pudiendo ir de 7 a mayor número, sin olvidar la obligación constitucional de incorporar a los ayuntamientos regidores electos según el principio de representación proporcional, cuando el número de integrantes del ayuntamiento sea de nueve o más habrá dos síndicos.

Asimismo debe expresarse el término por el cual serán electos los integrantes del ayuntamiento, cada cuándo se renovará, la fecha en que deben rendir sus informes a la población, y tomar protesta para el desempeño de sus funciones y el día y hora de la entrega y posesión de oficinas a los miembros del ayuntamiento entrante.

La forma y términos en que debe rendirse la protesta; forma

y términos que debe hacerse la declaración de instalación de ayuntamiento, así como la entrega de la hacienda, inventarios, etc.

Las situaciones de excepción que pueden darse para no integrar un Ayuntamiento, así como las medidas que deben tomarse por el Ayuntamiento saliente, el entrante, el ejecutivo del estado y la legislatura local.

Por la importancia que esto representa se mencionan las situaciones expresas en el Estado de México.

a) Por lo que hace a la totalidad del ayuntamiento.

Cuando por cualquier circunstancia especial no se verifique la elección del ayuntamiento, la legislatura local en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 70 fracción V, a proposición del ejecutivo del estado, designará un ayuntamiento provisional que tendrá las mismas facultades y obligaciones que los ayuntamientos designados en elección popular.

Como ejemplos de esta situación podemos marcar como circunstancias especiales entre otras las siguientes: creación de nuevos municipios, cataclismos, situaciones políticas como guerra, revolución, motín, asonada, levantamiento, etc.

Por nulidad de las elecciones verificadas. En este caso, el ayuntamiento que designe la legislatura local durará en el desempeño de sus funciones el tiempo necesario hasta que se convoquen las nuevas elecciones, y las facultades y obligaciones de este ayuntamiento provi-

sional, serán las mismas que las leyes confieran o exijan a los ayuntamientos designados por elección popular.

Por imposibilidad física de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento, que puede ser debido a enfermedades, accidentes o alguna otra situación que los incapacite físicamente para cumplir con las funciones que la ley les encomienda.

Por imposibilidad legal de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento. Esta situación existe cuando se comprueba que los miembros del Ayuntamiento están en los casos previstos por la fracción I, II y III del artículo 141 de la Constitución Política Local o en el caso que se prevé en el artículo 115 de la Constitución Política Federal es decir que se haya elegido como miembros propietarios del Ayuntamiento a la totalidad de suplentes que ejercieron en el periodo inmediato anterior los cargos de los titulares del Ayuntamiento.

Por inhabilitación y renovación de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento, solicitada por el ejecutivo del estado, cuando se de el caso previsto por la fracción III del artículo 142 de la Ley Orgánica Municipal.

Cuando la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento soliciten licencia para separarse de los cargos para los cuales fueron electos.

En los casos marcados en los apartados 1 y 2, los Ayuntamientos serán provisionales, como se ha dejado expresado y la desig-

nación corresponde a la legislatura del estado, a proposición del ejecutivo estatal.

En las situaciones previstas en los párrafos 3, 4, 5 y 6 los Ayuntamientos serán substitutos y la designación de sus integrantes se realizará por la legislatura del Estado, conforme lo dispone la fracción V del artículo 70, fracción XXX del artículo 89 de la Constitución Política Local.

Toda vez que existe un periodo entre la proposición por parte del ejecutivo del estado y la designación de los integrantes de la totalidad de un Ayuntamiento o de aquellos que se requiere para que pueda funcionar este último en que el Ayuntamiento se queda sin autoridad ni representación, el ejecutivo del estado podrá dictar medidas necesarias para la tranquilidad y el orden público; o bien podrá designar un concejo municipal que se encargue provisionalmente de la administración del municipio, el carácter de este órgano es transitorio, y durará solamente el tiempo necesario para el nombramiento del Ayuntamiento substituto, provisional o el nombramiento de los integrantes necesarios para el funcionamiento del Ayuntamiento por parte de la legislatura local.

b) Por lo que hace a uno o más miembros del ayuntamiento.

Cuando el día de la toma de protesta el Ayuntamiento no se integrase con la mayoría de sus miembros.

En este caso y pasando al término de cinco días, la legislatura local, o la diputación permanente, a propuesta el ejecutivo estatal

designará a los miembros faltantes y necesarios para integrar el Ayuntamiento.

Cuando una vez instalado el Ayuntamiento, por imposibilidad física del propietario y del suplente no hubiera número suficiente de miembros para formar mayoría legal en el Ayuntamiento, la legislatura del estado o la diputación permanente, a propuesta del ejecutivo estatal, designará a los miembros necesarios para la integración del Ayuntamiento.

La situación prevista en el párrafo que antecede se da en los casos de licencia o inhabilitación de los miembros propietarios y suplente del Ayuntamiento y la designación se hará conforme al procedimiento del párrafo citado.

3.1 Requisitos de elegibilidad que deben reunir los integrantes de los Ayuntamientos

Los requisitos de elegibilidad para ser miembro del Ayuntamiento se contempla en la Constitución Política Local, y en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de cada entidad y en las respectivas leyes municipales. Dentro de esos requisitos deben resaltar por su importancia la vinculación de que debe existir entre el candidato y el municipio en razón de que solamente existiendo ésta se puede dar el conocimiento y vivencia de la problemática municipal, por lo que es de suma importancia resaltar el carácter de vecino con residencia respectiva en el territorio municipal.

De igual manera es necesario determinar el procedimiento para la formación de la voluntad del órgano colegial llamado Ayuntamiento, por lo que en la ley respectiva deben darse los principios de este procedimiento para que en el reglamento correspondiente se haga la ampliación de los mismos, siendo estos procedimientos los siguientes:

Convocatoria.

Constitución.

Deliberación y decisión.

3.2. Atribuciones de los Organos Municipales

La competencia del órgano es la esfera de atribuciones y facultades al mismo tiempo encomendadas por un ordenamiento jurídico para el cumplimiento de sus fines.

Respecto a los ayuntamientos éstos tendrán competencias clasificadas de la siguiente manera:

Exclusivas.

Concurrentes.

De la colaboración.

Delegadas.

La función mas importante otorgada a los Ayuntamientos es la de encauzar toda la actividad en su municipio, el ejercicio de esta función solamente lo puede realizar através de una atribución y facultad normativa, la otra gran atribución es la de vigilar mediante las comisiones dadas a cada uno de sus integrantes el cumplimiento de todos y

cada uno de los acuerdos adoptados.

Por lo tanto los Ayuntamientos tendrán atribuciones respecto a los siguientes renglones:

Respecto a todas aquellas actividades precisas para la satisfacción de las necesidades colectivas y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal.

Organizar y prestar a su población, sin discriminación alguna y en los mismos niveles y calidades, los servicios públicos considerados esenciales por lo cual y a efecto de mejorarlos, los programas de acción municipal deberán ser aprobados por este órgano en estricta coordinación en la política de ordenación del territorio y con los diversos planes de desarrollo.

Formular, aprobar los planes y programas con atención preferente a: ordenación del territorio y urbanismo; policía municipal; abastecimiento de aguas y demás suministros públicos; saneamientos, abastos y mercados, sanidad e higiene; comunicaciones y transportes; educación y cultura; conservación y defensa del medio ambiente, cementerios; asistencia social; ocupación del tiempo libre y deportes.

En su caso determinar el modo de gestión de los servicios y obras públicas, concesionar en su caso los servicios que legalmente puedan concesionarse, otorgar las obras públicas cuando no se realicen en forma directa mediante concurso y subasta o concurso subasta.

Municipalizar mediante el procedimiento respectivo los servi-

cios públicos municipales cuando estén a cargos de particulares, asumiendo por este medio la titularidad y actividad de servicios.

Someter al voto de los vecinos con capacidad de litoral aquellos actos que requieran de referéndum, revocación e iniciativa.

Convocar a elecciones de los miembros que serán titulares de los órganos de participación ciudadana creados y por crear.

Aprobar las directrices, planes y programas de actuación municipal; la adaptación de los acuerdos de mayor trascendencia, tales como los referente a la constitución de la organización municipal, régimen económico, fiscal y financiero, ordenanzas y reglamentos, actos de disposición atendiendo a la naturaleza del bien o derecho y planes territoriales y urbanos de acuerdo con su legislación específica. Ejerce también la fiscalización permanente de la gestión municipal.

Dentro de las prohibiciones a los ayuntamientos es importante que la ley determine lo siguiente:

Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del municipio, sin sujetarse a las disposiciones de esta ley y su reglamento.

Retener o invertir para fines distintos la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública.

Conceder empleos en la administración municipal a los miembros del Ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes con sanguíneos en línea recta, parientes en línea colateral, hasta el segundo grado y parientes

por afinidad.

Donar bienes patrimonio del municipio; salvo las excepciones establecidas en la presente ley.

Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados sinque previamente se concluyan éstos.

3.3 Atribuciones y facultades del Presidente Municipal

El titular del órgano unipersonal denominado presidente tiene a su cargo la función administrativa, por lo tanto es el encargado de ejecutar e instrumentar las decisiones del ayuntamiento, y tiene un doble carácter una como Presidente del Ayuntamiento y otro como jefe de la administración municipal, por lo que en este último carácter le corresponden las siguientes atribuciones y facultades:

Convocar, presidir, suspender y levantar las sesiones y dirigir las deliberaciones, pudiendo decidir los empates con voto de calidad.

Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento cuando no mediase causa legal para su suspensión.

Dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales. los de policía urbana y dictando las disposiciones convenientes.

Ordenar los pagos y rendir cuenta de la administración del patrimonio municipal y de la gestión de los presupuestos.

Representar judicial y administrativamente al Ayuntamiento y a los establecimientos que de él dependa. y en general en toda clase de

negocios jurídicos, pudiendo conferir mandatos para el ejercicio de dicha representación.

Presidir las subastas y concursos para ventas, arrendamientos, suministros y toda clase de adjudicaciones de servicios y obras municipales.

Dictar las disposiciones particulares que exija el mejor cumplimiento de los distintos servicios y ejercer todas las demás facultades de gobierno y administración del municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento las que está le delegue.

Dentro de las facultades delegadas para la federación y el estado, se encuentran las siguientes atribuciones:

Hacer que se cumplan las leyes y disposiciones de gobierno así como las otras facultades que en forma expresa se derivan de las leyes federales y estatales.

3.4 Atribuciones y facultades de síndicos y regidores

Respecto al síndico, es necesario hacer hincapié que tiene a su cargo la representación jurídica de los Ayuntamientos; así como la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales; es el encargado de la vigilancia y supervisión del patrimonio y finanzas municipales.

Como facultad delegada, la práctica a falta de agentes del ministerio público, de las primeras diligencias penales.

El síndico y los regidores deberá de cumplir con las condiciones

que les otorgue el ayuntamiento en pleno, en la inteligencia que dichas comisiones les otorgan exclusivamente la facultad de vigilar a nombre del Ayuntamiento el ramo de la administración municipal que expresamente se le haya comisionado, por lo tanto carecen de facultades ejecutivas, ya que éstas son exclusivas del presidente municipal como encargado del órgano ejecutivo del municipio.

Obligación y derecho de los integrantes de los Ayuntamientos es la de asistir las sesiones de cabildo, y estar previamente informados de los puntos a tratar en dicha sesión. Les asiste el derecho de solicitar en forma previa reuniones extraordinarias del Ayuntamiento haciendo del conocimiento del secretario los motivos y fundamentos de su solicitud.

3.5 Funcionarios Públicos Municipales

Es indispensable que la Ley Orgánica defina quienes son funcionarios del gobierno municipal, así como el conjunto de atribuciones y facultades que se le otorgan a cada uno de ellos.

La determinación en la ley de quienes son funcionarios en la administración municipal debe de manejarse tomando en cuenta que éstos son siempre personas vinculadas a la administración con una relación de servicio con retribución regulada por el derecho, el contenido de dicha relación deberá determinarse en el título respectivo de la Ley Orgánica Municipal, y en sus normas reglamentarias.

De igual manera debe expresarse que los funcionarios de la ad-

ministración municipal pueden ser de carrera y los empleados aquellas personas de vinculación eventual.

Es necesario hacer hincapie en la necesidad de que cierto tipo de personal administrativo de los municipios, sobre todo los funcionarios, lleven al margen de la eventualidad y de los vaivenes políticos que se generan trianualmente en perjuicio de la correcta administración y con la pérdida de la experiencia y capacitación que se ha otorgado a este tipo de personal.

El beneficio de la función pública es necesario que el Ayuntamiento éste obligado a formar reglamentos que determinen las comisiones de ingreso, ascenso, sueldos, sanciones, separaciones, derechos pasivos, funciones y deberes de funcionarios y de empleados públicos.

El contenido del párrafo que antecede permite constituir el servicio civil, para darle unidad, permanencia, continuidad y seguridad a las funciones y empleados que constituye la administración municipal, con ello tendremos los siguientes principios de valor incuestionable para la función pública municipal: Unidad dentro de la variedad, jerarquía, basada más que la subordinación en las diferentes funciones que desempeña; clase; permanencia; una basta experiencia, adquirida por la práctica en el transcurso del tiempo y no tan solo por la teoría y el apoliticismo de las clases superiores, en cuanto a funcionarios a fin de conservar la imparcialidad en el servicio, sea cual sea el partido político que gobierne.

Dentro de los funcionarios que deben integrarse a esta función y servicio de carácter permanente, incuestionablemente se encuentra el secretario. La atribución principal que se debe de otorgar al secretario del ayuntamiento de carácter permanente es la de suscribir los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o del presidente sin cuyo requisito no serán validos.

Respecto a nuestra tradición toda ley orgánica debe de expresar cuales son los órganos auxiliares de la administración y cuáles de estos tienen el carácter de autoridades, así como expresar que la forma de acceder a éstos, misma que deberá de ser siempre mediante elección directa de los vecinos de la circunscripción territorial; en estos casos específicos queda comprendidos el delegado, subdelegado de carácter municipal; los jefes de sector o de sección y los jefes de manzana.

3.6 Cauces de participación ciudadana Administración Pública Municipal.

Deben de fortalecerse los cauces de participación de la ciudadanía, de los vecinos todos aquellos que permitan la participación activa de la población las decisiones públicas que deban de darse, por lo tanto deben de mantenerse y perfeccionarse los cauces clásicos de participación democrática; pero además es indispensable crear y perfeccionar otros canales de participación ciudadana en las decisiones públicas y en el cumplimiento de los fines de los entes municipales, buscando

con ello la integración activa de la sociedad municipal, por ello es recomendable crear órganos de funciones consultivas en los que puedan integrarse los vecinos del municipio y otros órganos a través de los cuales se permita la intervención directa de toda la ciudadanía en la resolución de los problemas en forma directa aquejan a determinado sector de la población o del territorio municipal.

Se propone por lo tanto dos tipos de órganos a través de los cuales se canalice la participación y colaboración del vecindario:

Consultivos en los que se integren técnicos, profesionales y grupos con experiencia en cierta actividad pública.

De ejecución y realización, a los que pueden integrarse los vecinos y residentes en el municipio para la solución de los problemas específicos de un sector, barrio, pueblo, manzana, etc., y para la conservación de las obras que sean de interés para aquéllos.

3.7 Hacienda Municipal

La ley debe determinar cómo se integra la hacienda de todos los municipios, los requisitos para su manejo y disposición.

De igual manera deben de clasificar los bienes que integran el patrimonio inmóvil de los municipios con la determi

nación ahora contenida en los códigos civiles de que los bienes de dominio público, los comunales serán inalienables, imprescriptibles e inembargables; y por lo que hace a los bienes propios de que éstos no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse, así como cederse gratuitamente, sino previa la autorización del Ayuntamiento y la sanción de la legislatura local.

En este apartado deben darse las bases para llevar a cabo el inventario de los bienes que integren el patrimonio municipal, al formar este inventario debe valorarse todos los bienes y derechos, procediendo a la regularización de aquellos que carezcan de la documentación que acrediten la propiedad y posesión a favor del municipio y proceder a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los inmuebles y de aquellos bienes muebles que puedan ser identificados plenamente.

3.8 Servicios Públicos Municipales

En las leyes orgánicas municipales debe determinarse cuáles son servicios que pertenecen a estos entes, el criterio para esta determinación debe sustentarse en el principio de que son servicios municipales todos aquellos que tienden a la consecución de los fines señalados como de competencia municipal, y como mínimo los que en forma expresa determina la fracción III del artículo 115 constitucional.

En razón de lo anterior deben otorgarse atribuciones y

facultades a los Ayuntamientos para reglamentar la organización, administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos.

Los ayuntamientos en ejercicio de las atribuciones a que se hace mención, determinarán los modos de gestión de los servicios públicos pudiendo ser éstos los siguientes:

Gestión directa. Esta forma de prestación es la que se realiza por los órganos dependientes de la administración pública municipal. Deberán ser atendidos necesariamente por gestión directa todas aquellas funciones que impliquen ejercicio de autoridad.

Gestión por empresa mixta. En esta forma de prestación del servicio público los capitales de los municipios, federación estado o particulares se aportarán en común para realizar servicios susceptibles de concesionarse, es decir, de aquellas funciones que no impliquen ejercicio de autoridad o que por determinación expresa de la ley no sea concesionable.

Las empresas mixtas deberán constituirse siempre por escritura pública.

Gestión indirecta de los servicios. Esta forma de prestación de servicios deberá realizarse de la siguiente forma:

Concesión. La ley determinará las bases para el otorgamiento

de las concesiones, desde el trámite, remuneración del concesionario, cumplimiento de la concesión, relaciones del concesionario con la administración, con los usuarios, tarifas, así como las formas de resolución de las concesiones o sea las situaciones de reversión, rescate, caducidad y cancelación, plazos y contraprestaciones.

Arrendamiento. Por lo que hace a esta forma los municipios podrán disponer que la prestación de los servicios pueda realizarse mediante el arrendamiento de las instalaciones de su pertenencia.

La ley determinará las bases de contratación, términos, plazos, contraprestaciones y formas de resolución del contrato, haciendo determinación expresa que éste tipo de contratos quedan sujetos a las disposiciones de carácter administrativo.

Concierto. Los municipios podrán prestar los servicios de competencia mediante el concierto con otras personas jurídicas de carácter público o privado o con particulares, sin que con ellos se origine nueva persona jurídica entre las mismas; debiéndose determinar la forma; términos, plazo, resolución y garantías en la ley respectiva.

3.9 Procedimiento de Municipalización

Tomando en cuenta que la competencia de los municipios

se extiende a todas aquellas actividades precisas para la satisfacción de las necesidades generales y los requieran para la consecución de los fines municipales, los municipios podrán asumir mediante la municipalización la titularidad de aquellos servicios que son de su competencia pero que se encuentran en poder de particulares.

La municipalización se basará siempre en la trascendencia o interés público predominantes de la actividad o en razones de eficacia administrativa o social.

El procedimiento de municipalización podrá realizarse a iniciativa del propio Ayuntamiento o a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del municipio.

En el procedimiento de municipalización, deberá otorgarse siempre a los posibles afectados el derecho de previa audiencia en el cual pueden rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En la ley orgánica podrán expresarse las fases del procedimiento de municipalización.

3.10 Contratación Municipal

Siendo uno de los puntos que se prestan a mayor desvío deshonestidad, corrupción, el de la contratación de obras y servicios es importante determinar un sistema normativo que permita dar seguridad jurídica a estos actos.

Debemos recalcar que en el municipio el hombre se reúne para dar remedio y satisfacción a sus necesidades y carencias, por lo tanto la administración municipal debe de otorgar servicios y obras públicas efectivos y eficientes, dándoles un nivel técnico capaz de hacer que esos servicios funcionen realmente.

Resaltan en ese nivel técnico que se hace referencia a la acción expedita y jurídicamente segura que es la de la actividad contractual de la administración municipal, es incuestionable que la administración requiere y necesita acudir al intercambio de bienes y servicios y asegurarse cosas y colaboraciones, y asegurarse prestaciones de terceros; el sistema contractual tiende a ser posible esa actividad, buscando eficacia y garantía, tanto de los fondos públicos destinados a cada operación y las formas de colaboración de los terceros.

No debemos hacer a un lado que los contratos municipales requieren el cumplimiento de una serie de formalidades o requisitos que son elementos imprescindibles para su existencia.

Todos los contratos administrativos deben estar sometidos forzosamente a normas determinadas en los preceptos legales, normas que contengan lo relativo a las garantías solemnidades y requisitos para que tengan existencia jurídica estos contratos.

Lo anterior conlleva a que en la ley orgánica se deter-

mine los elementos del contrato administrativo de carácter personal, reales y formales.

Por lo que hace a los aspectos personales se debe determinar quiénes pueden realizar los contratos. Y por lo que hace al contratista determinar los requisitos que deben reunir, expresando quienes no pueden tener el carácter de contratistas y quienes no pueden celebrar contratos de obras y servicios públicos, haciendo manifestación expresa de que no puede celebrar contratos con la administración pública municipal y sus organismos descentralizados o empresas municipales los miembros del Ayuntamiento, los funcionarios y empleados públicos en activo en la administración federal, local o estatal, sus parientes hasta el tercer grado, las sociedades o empresas en las que tengan interés alguna de las personas antes mencionada.

Por lo que hace a las formalidades de los contratos, expresar que éstos deben ser siempre por subasta, concurso-subasta, concierto directo y concurso; las normas sobre pliegos de condiciones, licitación y perfección y formalización del contrato, garantías de la contratación, ejecución de los contratos, incumplimientos de contratos, rescisión, resolución y denuncia de los contratos etc.

3.11 Del Régimen Jurídico y Administrativo

Se debe determinar el conjunto de normas a las que deben sujetarse la función administrativa municipal, determinando las formalidades que deben de exigirse en la tramitación de las actuaciones propias del ayuntamiento y demás órganos administrativos, formalidades que constituyen el cauce jurídico necesario para garantía de los intereses de la administración y de los particulares.

La importancia de estas formalidades administrativas es preocupación constante en razón de los momentos actuales que se viven en el quehacer administrativo a nivel federal estatal o municipal en el que observamos algunas conductas de los titulares de los órganos administrativos deshonestas o de manifiesta incapacidad. Por lo tanto, el interés público requiere una sujeción de los actos de la administración a la legalidad y al acierto de las relaciones administrativas.

La ley orgánica debe crear un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado; es decir que la administración pública al ejercitar las atribuciones y facultades de que está investida para cumplir debidamente los fines que se le encomiendan, tiene que atenerse a las disposiciones de carácter procesal que regulan su normal desenvolvimiento

sin que pueda omitir, ni tampoco alterar, ninguna de las formalidades establecidas al efecto en los preceptos de ley o en sus reglamentos y que sean aplicables al acto administrativo de que se trate, para que quede de esa manera plenamente garantizados y asegurados tanto los derechos de los particulares como los altos intereses que a los poderes públicos municipales están confiados.

De igual manera deben determinarse los recursos a favor del administrado contra los actos de autoridad o de otros órganos administrativos, vulneren un derecho de los particulares o bien una norma a la que debe sujetar su actuación.

En el procedimiento que se determine en la ley debe incluirse el procedimiento para elaborar las disposiciones normativas de carácter general, circulares y demás disposiciones, así como el procedimiento sancionador y de revisión determinando:

Procedimiento de revisión de oficio para:

Suspensión de acuerdos.

Declaración de nulidad.

Anulabilidad por infracción manifiesta de las leyes o reglamentos.

Rectificación de errores materiales.

Recursos administrativos.

Revocación.

Revisión,

De reposición.

Económico administrativo.

Es necesario que nuestros recursos otorgados a los particulares para impugnar actos de la administración municipal se den con suspensión del acto impugnado, a efecto de dar seguridad y garantía al administrado, y permitir que personas sin recursos para interponer el juicio de amparo tengan un medio de defensa ante la administración.

3. 12 De la Legislación Municipal:

Otorgada que es por la constitución la función normativa a los entes municipales la ley orgánica debe determinar el procedimiento para la expedición de bandos y reglamentos así como los requisitos de aprobación, expedición y promulgación; sus reformas y adiciones.

La redacción de la fracción II del artículo 115 es un reencuentro con los principios en que se sustenta la vida municipal, la potestad normativa otorgada a los ayuntamientos nos permite afirmar que tendremos unos entes locales eficaces.

El reconocimiento a su personalidad jurídica conlleva implícito el reconocimiento a sus atribuciones de autonomía dentro de la órbita de los intereses genuinamente municipales; lo anterior es incuestionable que originará un cambio en los planteamientos respecto a nuestros municipios.

La reforma propuesta por el ejecutivo federal al artículo 115

es un reencuentro a sus antecedentes históricos en el cual contemplamos en algunos momentos a todo un pueblo o conjunto de habitantes regulando sus formas de vida; esperamos que las legislaturas locales interpreten debidamente los alcances de esta reforma constitucional impidiendo que los intereses caciquiles predominen y conviertan este intento de fortalecimiento municipal y por ende republicano en un ejemplo representativo de una simple libertad formal.

Las legislaturas al dar las bases normativas que permitan la función legislativa municipal evitan por todos los medios posibles la negación de toda una filosofía municipal de que los pueblos no elaboren sus propias normas, obligándolos a que vivan rigiéndose por una tradición, por normas del Estado o simplemente no rigiéndose, malviviendo al margen de toda la racionalidad que podría provenir de una normativa seriamente hecha y de acuerdo con sus necesidades de forma de vida.

El reconocimiento de su personalidad jurídica conlleva el de su reconocimiento de su potestad normativa. La autonomía como elemento *sine qua non* de existencia y esencia de toda persona jurídica no es otra cosa que el reconocimiento que tiene, en este caso los municipios, para actuar según su propio criterio y circunstancias existentes dentro de sus términos, sin necesidad de seguir las directrices ni las indicaciones que pretenda imponerle el estado o la federación; autonomía es decir, la libertad de decisión en la esfera de competen-

cia propia implica también la existencia de una competencia discrecional, a través de la cual el municipio tiene libre apreciación de la oportunidad de las decisiones que hayan de ser tomadas.

Por lo tanto y afecto de permitir que el pueblo del municipio participe y colabore en la creación de las normas que lo han de regir, es necesario otorgar a los vecinos del derecho de iniciativa.

Lo anterior es sin perjuicio del principio de subordinación que esta potestad normativa debe tener a las normas constitucionales que rigen a la nación.

Respecto a las bases normativas que las legislaturas deberán establecer para el ejercicio de la potestad normativa de los municipios, leyes orgánicas municipales, ésta no debe ser un evidente límite de la libertad y autonomía municipal, no debe emplearse con una voluntad de control absoluto y centralizador.

Con la reforma al artículo 115 contenida en el párrafo segundo de la fracción II de este concepto constitucional, podemos afirmar que se pretende hacer de los ayuntamientos unos órganos al servicio de su respectiva comunidad y no unos órganos al servicio de los poderes del estado o de sus titulares.

3.13 Responsabilidad de los servidores públicos

La reforma constitucional al artículo 108 aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1982, determina las responsabilidades, por lo que hace a los municipios a representantes de elección po-

pular así como a quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los municipios, obligando a que las constituciones estatales precisen en los mismos términos, o bien mejoren contenido y alcance de este precepto constitucional.

Las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales, deberán contener un capítulo de responsabilidad de servidores públicos que no se cifian o concreticen a casos de delitos y faltas oficiales; todo ello en razón de que existen multitud de casos en los que los servidores públicos en su actividad no llegan a la comisión de un delito o falta oficial que sancione la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes, ya sea porque no se causa perjuicio a los intereses públicos fundamentales o a su buen despacho, pero que incuestionablemente esa actividad daña y causa perjuicio a la esfera económica social o política de los particulares, por ello deben de comprenderse en el capítulo de responsabilidad no solamente de carácter penal sino también debe existir una responsabilidad civil y administrativa.

La responsabilidad civil se genera en los actos jurídicos públicos y de funcionarios y empleados lesivos al patrimonio del municipio, ya sea que se produzca el daño directamente ya indirectamente; en este último caso existen faltas del servicio que han motivado indemnizaciones del municipio a particulares y por las que aquel debe repetir contra el funcionario o el empleado culpable; esto es, que al municipio, sin

perjuicio de la indemnización a los terceros lesionados podrá exigir a autoridades, funcionarios y empleados, la responsabilidad en que hubiere incurrido por culpa o negligencia graves, previa audiencia del interesado y formación del expediente; este mismo caso se debe realizar cuando la conducta cause daño o perjuicio a bienes del municipio.

La responsabilidad administrativa de servidores públicos, funcionarios y empleados municipales, se determina en el estado jurídico de los trabajadores al servicio del estado, municipios y organismos descentralizados; no obstante se requiere señalen en el capítulo correspondiente, para su reglamentación municipal.

Es necesario hacer hincapié que el tema de la responsabilidad en una técnica importante de aseguramiento frente al riesgo que supone la actividad pública, porque no se ignora que en la defensa de sus derechos y en la reparación de los ilícitos existen grupos de intereses que pueden movilizar tantos recursos económicos o políticos para resarcirse de los perjuicios o daños que se le causen, pero también existen administradores que no pueden hacer gala de tales recursos, para ello se requiere capitular responsabilidades de la administración pública y de sus servidores para satisfacer las indemnizaciones sufridas por las personas en sus bienes y derechos.

3.14 Remoción e Inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento, Desaparición de Ayuntamientos.

Toda representación del Ayuntamiento se sustenta en el princi-

pio de que la fuente originaria de toda soberanía municipal radica en el pueblo. El sufragio es, por ello, su forma de expresión.

En este orden de ideas, en una primera fase diríamos que solamente el pueblo puede en forma directa y mediante la emisión de su opinión destituir a la totalidad de integrantes de un Ayuntamiento, y ello, siempre tomando como base que la acción de los integrantes es contraria a los intereses de la colectividad bien existen una incapacidad manifiesta que impide la satisfacción de las necesidades de la comunidad municipal o el cumplimiento de los fines del municipio.

No obstante lo expuesto cabe la posibilidad que sea otra representación de la soberanía popular, como son las legislaturas estatales, las que puedan suspender o bien declarar desaparecidos los Ayuntamientos por la inhabilitación de la totalidad de los integrantes del mismo.

Es incuestionable que las causas o motivos para suspender o declarar desaparecido un gobierno municipal no se daría en la realidad si el pueblo tuviera controles sobre la actuación de los Ayuntamientos y demás órganos de gobierno municipal; por ello, es indispensable dotar al vecindario de las instituciones de control democrático existentes como son el referéndum, la iniciativa y la revocación, sin olvidar que podemos utilizar la institución de pronunciamientos populares denominado plebiscito, instrumento de democracia directa.

Con base en lo anterior y ante el pronunciamiento constitucional contenido en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 consti-

tucional, las legislaturas locales, deben modificar respectivas constituciones e implementar en las leyes orgánicas municipales las causales de remoción e inhabilitación de miembros de los Ayuntamientos, con la consecuente desaparición del órgano de gobierno superior en los municipios que es el Ayuntamiento, expresadas las causales, debe determinarse el procedimiento, que permita dar seguridad jurídica a la institución municipal y a sus integrantes, otorgando a estos últimos la garantía de audiencia, entendida la misma como la posibilidad real y efectiva de rendir pruebas y hacer los alegatos que a su derecho convenga.

Debemos hacer hincapié por lo que hace a las posibilidades de suspensión o revocación del mandato otorgado por el pueblo a los integrantes del Ayuntamiento, o para la desaparición de Ayuntamientos, que esto constituye una arma que puede ser usada, ya sea a nombre del interés público o para servir los intereses mezquinos o partidarios de una minoría fuerte, elocuente o caciquil.

No obstante lo expuesto, cabe decir que el contenido del párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional tiene aspectos positivos como son: el efecto saludable que sobre la conducta de los servidores públicos de elección popular tal situación tiene; el conceder al pueblo un medio de remoción para el caso de creerlo éste conveniente; acrecentar la confianza de los votantes en su gobierno, dado que el servidor desleal, deshonesto, corrupto, apático, inconstante, etc.,

puede ser removido antes de finalizar el término para el cual fue elegido, pero sobre todo que las situaciones contenidas en el artículo 115 constitucional permitirán remover a integrantes de un Ayuntamiento o al Ayuntamiento en su totalidad si éstos traicionan la confianza depositada en ellos o bien pierden esta confianza de parte del pueblo.

Por lo que hace a la revocación y su consiguiente remoción de uno o varios integrantes del Ayuntamiento, la primera causal de ello debe ser aquella que contemple del descuido constante de sus deberes; cuando se produzcan circunstancias que lleven consigo la pérdida de los requisitos que para ser miembros del Ayuntamiento exigen las leyes incurran en algún supuesto de incompatibilidad o incapacidad; cuando sin causa justificada se incumpla el deber de asistencia a las sesiones de cabildo; cuando incurra en actos graves contrarios al orden público, falta de probidad o negligencias notoria en el cumplimiento de sus deberes.

Es incuestionable que los anteriores conceptos, que a veces utilizamos con demasía en los texto legales, son conceptos jurídicos indeterminados, por eso en opinión de los estudiosos del derecho municipal consideran que la redacción de la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 142 al 145, que determinan los casos de remoción e inhabilitación de miembros de un Ayuntamiento es inadecuada.

Estos casos son los siguientes:

Por abandono de sus funciones en un largo de quince días con-

secutivos, sin causa justificada:

Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de cabildo, sin causa justificada.

Cuando se dicte auto de formal prisión por delito doloso; y

Por incapacidad física o legal.

El procedimiento de remoción e inhabilitación a que se ha hecho mención con anterioridad, se deja al acuerdo del respectivo Ayuntamiento quien llamará a ocupar el respectivo cargo al suplente del integrante removido, y solamente en el caso de que el suplente o suplentes no ocurra en el desempeño de las funciones, el Ayuntamiento dará aviso al ejecutivo del estado para que por su conducto la legislatura estatal inhabilite y remueva al o a los integrantes del Ayuntamiento y se determinen los sustitutos.

La desaparición de un Ayuntamiento en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se contempla en dos situaciones:

- Cuando existan entre sus miembros conflictos que hagan imposibles el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento y ejercicio de sus competencias.

- Si por imposibilidad física o legal, licencia o por cualquier otra causa de la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de un Ayuntamiento, éste quedare privado de sus funciones, y consiguientemente el municipio carente de autoridad.

El otorgamiento de la garantía de audiencia a los integrantes

de los Ayuntamientos, conlleva la desaparición de la tesis jurisprudencial, en la que la Suprema Corte en términos generales expresa la improcedencia del juicio de amparo en materia política, por lo tanto el estado podrá disolver los Ayuntamientos mediante la intervención de las legislaturas locales, pero se cree firmemente que desde el punto de vista jurídico no podrá llevarlo a cabo, por que es incuestionable que la apreciación de los diferentes medios de prueba que se aporten a las legislaturas por las diferentes fracciones interesadas en la revocación, suspensión y remoción de uno o varios miembros de un Ayuntamiento o la desaparición del Ayuntamiento mismo, pueden ser motivo de análisis por el órgano jurisdiccional competente de vigilar los actos de los órganos del estado, como en el caso de la Suprema Corte de Justicia.

Es opinión generalizada que debe existir un control judicial que impida el abuso del poder estatal para decretar la desaparición del Ayuntamiento, no más opiniones sustentadas en el criterio de que los municipios deben su origen a la legislatura de los estados y que de ella derivan sus poderes, y que así como los creó, los puede destruir; por lo tanto debe existir en el sistema normativo alguna limitación sobre el derecho de las legislaturas locales para que con un simple acto de sumisión, servilismo, sometimiento al titular del poder ejecutivo o a grupos de presión o caciquiles puedan privar a la comunidad municipal de los órganos de gobierno que ella misma se ha dado, mediante el ejercicio electoral.

Por lo expuesto, deben de existir restricciones normativas destinadas a amparar a los gobiernos municipales de los caprichos de la legislatura y de los titulares del poder ejecutivo (20)

4. Reglamentos quedan legalidad a la actuación de las dependencias municipales

Los aspectos que debe contener la Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional se precisan en los siguientes puntos:

- "a) Considerar al municipio como un poder autónomo.
- b) Deberá señalar la participación que corresponda a los municipios en los impuestos de legislación concurrentes, que establezca el Congreso de la Unión.
- c) Deberá consignar los requisitos para la creación de municipios, de acuerdo con la densidad demográfica de cada una de las entidades del país y considerando los factores políticos y de capacidad económica de la comunidad.
- d) Deberá establecer que la destitución de funcionarios municipales y la disolución de ayuntamientos, solamente podrá hacerse: 1. Por solicitud de revocación del mandato, presentada por la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón de la municipalidad. 2. Por acuerdo de la Legislatura Local constituida en gran jurado y previa práctica de las diligencias pertinentes y de escuchar a los afectados. El acuerdo en tal sentido únicamente será por causas graves y por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado.

e) Consignará que en todos los organismos federales o estatales, creados para la construcción de obras o la prestación de servicios municipales, estarán representados los ayuntamientos, mediante sorteo.

f) Establecerá que los municipios podrán asociarse para la prestación de servicios públicos o la realización de obras de interés común.

g) Deberá señalar que todos los organismos de colaboración ve-
cional o federal que funcionen en los municipios de la república serán considerados como auxiliares de los Ayuntamientos y que sus programas estarán sujetos al plan general de obras y servicios que apruebe anualmente el Ayuntamiento de la municipalidad respectiva.

V. Con relación al urbanismo y a los servicios públicos locales, la ley deberá contener disposiciones sobre planos reguladores, sobre el problema de la habitación popular y de la vivienda campesina; delimitará los servicios públicos de carácter municipal y regulará los casos de municipalización de servicios públicos.

VI. Corresponde a las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de la federación la fijación de las normas que regirán: las relaciones entre el Estado y el Municipio el Gobierno Municipal, las atribuciones de los Ayuntamientos, los servicios Públicos Municipales, los Comisarios o Delegados Municipales, el Patrimonio y la Hacienda Municipales, las responsabilidades, los recursos y los medios de apremio en cuanto se refiere a los acuerdos de los propios Ayuntamientos

VII. Debe considerarse que el problema de la fiscalización de los actos de la hacienda municipal que plantean varias leyes orgánicas municipales de los estados es grave, porque constituye atentados manifiestos a la autonomía de los municipios.

Los ayuntamientos no son órganos dependientes de los Gobiernos Estatales. En consecuencia, no son responsables ante el Gobierno del Estado. Son responsables, sí, pero ante el pueblo que los eligió.

Por lo tanto, son contrarios al espíritu constitucional, los interventores, visitadores y auditores de los gobiernos de los Estados, que como autoridades intermedias revisan los actos y manejos de la administración municipal.

A la vez, es contrario al espíritu constitucional el hecho de sujetar a los funcionarios municipales, a las Leyes de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos de cada Estado. Los funcionarios municipales no son empleados estatales y sus responsabilidades corresponden a la esfera de sus funciones.

XI. El derecho de los municipios a poseer sus reglamentos locales, es indiscutible

No son los municipios instituciones puramente administrativas. Son órbitas de gobierno, que tal carácter asumen sus ayuntamientos. El artículo 115 constitucional expresa claramente que el municipio libre no solamente es la base de la organización administrativa, sino en primeros términos, de la organización política y de la división territo-

rial.

El artículo 21 de la constitución política trata sobre los reglamentos gubernativos y de policía. La misma reconoce en sus artículos 16 y 21 la existencia de los reglamentos gubernativos y de policía, que tradicionalmente han expedido los ayuntamientos". (21)

5. Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales

El día 3 de mayo de 1984 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales, como un organismo de apoyo a la reforma municipal y para un mejor desarrollo de sus funciones.

Es un órgano administrativo desconcentrado que se integra por una Comisión consultiva, un Consejo Asesor y un Vocal Ejecutivo con las siguientes atribuciones:

Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación acerca de la organización municipal.

Concentrar información y documentación que facilite el estudio del ámbito municipal.

Difundir, por medio de publicaciones y actos académicos, los resultados de las investigaciones realizadas.

Sostener relaciones de intercambio y coordinación con organismos locales, nacionales e internacionales.

(21) La Reforma Municipal, pp. 490 - 495.

Operar un sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal.

Hacer el seguimiento de las acciones de la Administración Pública Federal relacionadas con la Reforma Municipal.

Ser un foro donde las autoridades municipales examinen problemas comunes y experiencias particulares.

Apoyar la creación, desarrollo y consolidación de los Centros estatales de estudios municipales.

A continuación transcribimos el texto íntegro del mencionado Decreto, por considerarlo de vital importancia:

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

Decreto por el que se crea el Organó Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales. Al margen un sello con el escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el municipio es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir la conduc-

ción de su desarrollo integral;

Que el fortalecimiento municipal es una tarea nacional porque además de mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados resuelve los graves problemas que tiene las concentraciones urbano-industriales;

Que el fortalecimiento municipal requiere de un decidido apoyo a los gobiernos estatales y a los ayuntamientos, observando de manera indeclinable el respeto pleno por los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas y de los municipios;

Que existe la firme voluntad política de promover y realizar la necesaria descentralización de la vida nacional fundamentada en el ejercicio pleno del Municipio Libre;

Que para avanzar en el perfeccionamiento del municipalismo es necesario la realización de estudios de los sistemas legales que rigen su organización y funcionamiento;

Que la reforma del artículo 115 constitucional y la legislación expedida por las legislaturas de las entidades federativas en la materia, así como la marcada heterogeneidad entre los municipios del país, plantean la exigencia de impulsar el proceso de reforma de la institución municipal, mediante la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la coordinación de las acciones del gobierno Federal dentro de un esquema de participación y responsabilidad compartida;

Que se hace necesario perfeccionar los mecanismos de promo-

ción, concertación y coordinación para crear el sistema institucional que contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de la reforma municipal;

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal preve que los órganos que la integran concurren en instancias de coordinación cuando el despacho de los asuntos así lo requiera;

Que para coordinar, promover y realizar los estudios mencionados se requiere de un órgano específico que tenga a su cargo labores de coordinación y promoción de estudios; recopilación de información y realización y publicación de investigaciones;

Que es obligación del Ejecutivo vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país y dictar las medidas que requiera ese cumplimiento de los preceptos constitucionales;

Que dentro de la administración pública la desconcentración es una forma de organización que facilita la integración de funciones, en virtud de la cual el estado asigna autonomía técnica a un ente administrativo, dotado de competencia e investido de responsabilidades que permiten el cumplimiento ágil y oportuno de las tareas que les son encomendadas.

Que se considera necesario elaborar programas y realizar cursos de capacitación municipal, así como establecer órganos asesores de los servidores públicos municipales para coadyuvar en el buen éxito

de su gestión en el cumplimiento en el artículo 115 constitucional y de las reformas constitucionales y legales locales así como de las nuevas normas necesarias, todo en el ámbito del respeto por la autonomía municipal y con apoyo en lo que dispone el Convenio Unico de desarrollo, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO, DEPENDIENTE DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, DENOMINADO CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.

Artículo 1o. Se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación tendrá como objetivo el fomento para el desarrollo de la reforma municipal, en el marco de la democratización integral de la descentralización de la vida nacional.

Artículo 2o. El Centro Nacional de Estudios Municipales realizará las siguientes funciones:

I. Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal;

II. Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudios análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal.

III. Difundir, através de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de reco-

pilación de información, documentación e intercambio que realice.

IV. Sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias;

V. Operar un sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal que proporcione a las autoridades municipales;

a) Servicios de información, documentación y difusión que les permita mantenerse debidamente actualizados en la materia.

b) Tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en materia de Reforma Municipal, con énfasis en los asuntos relacionados con la democratización integral.

VI. Hacer el seguimiento de las acciones de las dependencias y entidades de la administración Pública Federal relacionadas con la Reforma Municipal;

VII. Asesorar al Secretario de Gobernación en cuanto a las relaciones con los gobiernos estatales y las autoridades municipales;

VIII. Servir de foro para que las autoridades municipales examinen libremente problemas comunes y experiencias particulares cuyo conocimiento auspicie la solidaridad entre ellos y

permita un desarrollo armonioso de la vida municipal en el país;

IX. Apoyar la creación, desarrollo y consolidación de los centros estatales de estudios municipales, y

X. Las demás que este decreto, el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieran para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 3o. Los recursos del Centro Nacional de Estudios Municipales se integrarán con:

I. El presupuesto que le otorgue el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación.

II. Las aportaciones que reciba y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Estados de la Unión y con los municipios y,

III. Los demás ingresos o bienes que adquiera por cualquier otro medio legal.

Artículo 4o. El Centro Nacional de Estudios Municipales contará con los siguientes órganos:

I Comisión Consultiva;

II. Consejo Asesor, y

III. Vocal Ejecutivo

Artículo 5o. La Comisión Consultiva estará presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por los miembros que acuerde el Jefe del Ejecutivo.

Artículo 6o. Serán funciones de la Comisión Consultiva:

- I. Conocer anualmente los informes que rinda el Vocal Ejecutivo, y
- II. Opinar sobre los programas que realice el Centro

Artículo 7o. El Consejo Asesor estará integrado por profesionales de reconocido prestigio, con experiencia en materias de administración municipal, y tendrá como función asesorar al Vocal Ejecutivo del Centro en lo concerniente a los programas y proyectos correspondientes. Los miembros del Consejo Asesor será designados por el Secretario de Gobernación.

Artículo 8o. El Vocal Ejecutivo del Centro, quien fungirá como Secretario Técnico de la Comisión Consultiva y como Presidente del Consejo Asesor, será designado y removido por el Secretario de Gobernación y tendrá las siguientes funciones:

- I. Representar al Centro en los asuntos que se deriven de las funciones del mismo.
- II. Elaborar los programas del Centro y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación, y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones que dicte el Secretario de Gobernación.
- III. Proponer al Secretario de Gobernación el nombramiento de

los Servidores Públicos del Centro y nombrar y remover a los mismos, así como determinar sus atribuciones, ámbito de competencia y retribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones legales aplicables;

IV. Dirigir técnica y administrativamente al Centro;

V. Proponer al Secretario de Gobernación las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Centro;

VI. Establecer, previo acuerdo con el Secretario de Gobernación los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades del Instituto;

VII. Formular el anteproyecto de presupuesto anual del Centro y someterlo a la consideración del Secretario de Gobernación;

VIII. Realizar tareas editoriales y de difusión relacionadas con el objeto del Centro;

IX. Suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades de la administración Pública Federal, con las Entidades Federativas y con los Municipios en materia de la competencia del Centro;

X. Suscribir convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas;

XI. Presentar un informe anual de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos acompañando los informes específicos que se le requieran, y

XII. Las demás que este Decreto y otras disposiciones le con-

fieran.

TRANSITORIA

UNICO. - El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, En la ciudad de México, Distrito Federal a los veintisiete días del mes de abril de mil novecientos ochenta y cuatro. - Miguel de la Madrid H. - Rúbrica
el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz. - Rúbrica. - El
Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.
Rúbrica." (22)

(22) Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, jueves 3 de mayo de 1984, México, pp. 4 - 6.

C A P I T U L O I I I

ORGANIZACION DEL MUNICIPIO

1. Bases constitucionales de la organización municipal

2. Estructura orgánica municipal

2.1 Organograma municipal

3. Organos del Municipio

3.1 El Cabildo

3.2 El Ayuntamiento

3.2.1 Periodos Gubernamentales de los Ayuntamientos

- 4. Presidente Municipal**
- 5. El Síndico**
- 6. Los Regidores**
- 7. El Secretario**
- 8. El Tesorero**
- 9. Los Departamentos**
- 10. Autonomía del Municipio**
- 11. Facultades, Atribuciones y cometidos de los municipios**

1. Bases constitucionales de la organización municipal

Resulta de vital importancia tener un plan de trabajo y acción para fijar metas, políticas y actividades a realizar con el objeto de obtener resultados que, en lo posible, enfatizen la actividad municipal. No sería factible llevar a cabo acciones, ni mucho menos instrumentarlas, si no se tiene idea alguna de lo que se va a hacer, cómo, para qué, con qué personal se cuenta.

A través del quehacer humano la experiencia ha enseñado los inconvenientes que surgen para la dirección de alguna tarea cuando se carece de organización, ya que si se desea trabajar favorablemente sin despilfarrar medios materiales y humanos, debe existir una base que sustente los resultados en eficiente organización.

Enseguida trataremos la organización municipal, así como los elementos que contribuyen y forman parte de ese engranaje.

Avocándonos a la opinión de Tena Ramírez "el constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la constitución el principio de la libertad municipal desconocido en las constituciones

liberales precedentes a la del 17, logrando proyectarse el Municipio Libre como escuela primaria de la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere no sólo independencia para emitir el voto sino entereza para hacerlo respetar.

En términos generales, deben aceptarse los conceptos de Tena Ramírez, sin que ello implique el desconocer los defectos del sistema de la democracia del municipio, que saltan a la vista en la redacción del artículo 115 constitucional, después de sus reformas.

Como puede soslayarse, en concepto del ponente, se ha olvidado desde el constituyente de Querétaro hasta en la actualidad un concepto de vital importancia para la libertad del municipio como lo es la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del estado y de la federación cuando éstos dos, con un proceder arbitrario, obstaculicen o hagan imposible su labor de coordinación con el municipio en el aspecto financiero que se advierte del artículo 115 antes transcrito, en lo conducente, o en el caso de que estado y federación se preterito de que tienen al mando la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente, resquebrajen la facultad de imperio de los citados municipios.

De este modo, con todo y las reformas recientes al artículo 115 constitucional, positivas desde cualquier punto de vista, después de todo, a juicio del ponente, la libertad municipal todavía queda a merced del estado y la federación, a lo que colabora sin duda el hasta ahora escaso éxito de la democracia del municipio, la cual adolece por lo demás del vicio común de toda nuestra democracia por cuanto se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse.

Se propone entonces una adición al artículo 115 constitucional en el sentido de que en caso de conflicto entre el municipio y el estado debe resolver lo conducente un tribunal colegiado, creado para tal efecto, y constituido por juristas de reconocida imparcialidad y solvencia moral; proponiéndose también de que al surgir un conflicto entre la federación y el municipio éste debe ser resuelto por la Suprema Corte de la Nación, creándose previamente un sistema de garantías adecuado que legitime al municipio para acudir ante el más alto tribunal del país". (23)

2. Estructura orgánica municipal

Para tener una mayor comprensión de la forma en que se organiza una institución y estar en condiciones de cumplir sus objetivos, se requiere la división jerárquica de sus elementos

(23) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, pp. 96 - 99

para el mejor cumplimiento de sus funciones, de tal manera que su organización nos permita conocer las áreas con que cuenta y como se agrupan.

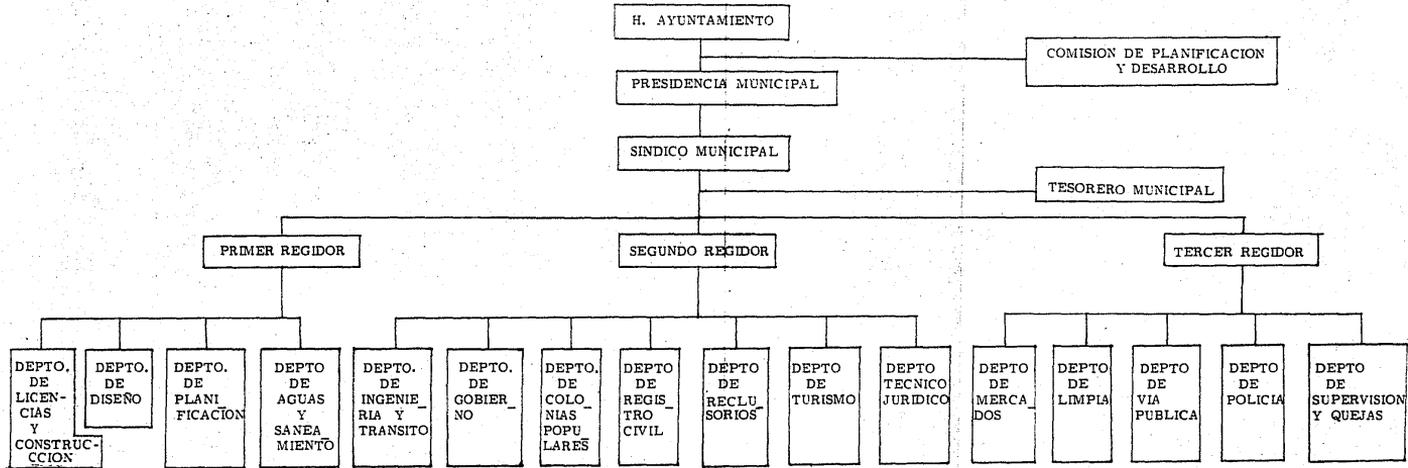
2.1 Organograma Municipal

Organograma es una representación gráfica de la organización jerárquica que se tiene en una institución. De igual manera es un útil instrumento que permite ubicar y conocer todas y cada una de las áreas de los municipios.

A continuación presentamos el organograma del municipio, donde resaltan las figuras del H. Ayuntamiento, la presidencia municipal y el lugar que ocupa el síndico municipal, mismas que encabezan esta estructura celular de nuestro sistema político mexicano. (24)

(24) Véase gráfica anexa.

EL MUNICIPIO



ción, requieren, en la medida de lo posible, de acuerdo a los comentarios de Gutiérrez Murguía, que " 1. Se les forme un expediente siguiendo la ruta crítica con cierta regularidad para analizar si dicho empleado posee todas y cada una de las cualidades idóneas para seguir desempeñando su función como servidor público. 2. Asimismo que inspeccione personalmente todas y cada una de las oficinas administrativas de las distintas dependencias oficiales a su cargo, para darse clara y perfecta cuenta de la situación real que priva entre los servidores públicos y llame a cuentas a los asesores profesionales en recursos humanos si lo subestimaron con las evaluaciones otorgadas. 3. Establezcan con los titulares de departamentos, que deberán contar definitivamente con el apoyo de los distintos sectores mediante el diálogo abierto y la convivencia despojándose de todo interés mezquino, ya que sólo así fructificarán sus gestiones y ello les permitirá rendir cuentas positivas en sus informes y se les valorará en su medida el bienestar que leguen a la comunidad y el pueblo de México. 4. Al frente de la comuna municipal, difundan entre los servidores públicos a su cargo no solamente su ideología personal, sino la comprendida en la constitución política de México, en la cual se finca el bienestar de todos y cada uno de nosotros, incluyéndolos a ellos, ya que faltando a ésta,

algún ciudadano común puede proceder en su contra causándole un daño jurídicamente irreversible".(25)

Tenemos como funcionarios del municipio los designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal para ocupar los puestos de:

Secretario

Tesorero

Oficial Mayor

Jefe de Obras Públicas

Jefe de Servicios Urbanos

Jefe de Mercados

Jefe del Servicio de Limpia

Jefe de Panteones

Jefe de Alumbrado Público

Jefe de Parques y Jardines

Jefe de Actividades Culturales

Jefe de Organización Social, etcétera

Hay en algunos municipios más puestos administrativos que los que aquí mencionamos, pero dado que la mayoría no cuentan con recursos económicos para sostener al personal en cada actividad, es recomendable que a una persona se le asignen varias

(25) Alejandro Gutiérrez Munguía, Los servidores públicos a nivel municipal, pp. 161 - 170

funciones que se puedan compaginar.

3.1 El Cabildo

Para una mejor comprensión de lo que es el Cabildo, tomaremos como referencia al doctor Moisés Ochoa, quien comenta las siguientes definiciones sobre el Cabildo y el Ayuntamiento mexicano:

"La palabra Cabildo, viene del latín capitulum, con la que se designa al cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia. Civilmente quiere decir corporación representativa de los pueblos.

En algunos casos se designa con esta palabra al Ayuntamiento o a la junta celebrada por el Cabildo y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, Cabildo o Capítulo significa cuerpo, corporación o junta de capitulares, ya sean éstos civiles o eclesiásticos.

Capítulo, en efecto, quiere decir consejo, reunión o asamblea de canónigos en materia religiosa y a la vez, en materia municipal, quiere decir ~~consejo~~, con c, reunión de asamblea de los capitulares de un Ayuntamiento o sea, las cabezas o regidores que se reúnen en el Cabildo.

Por esto, capitular es un adjetivo que se refiere a un Cabildo y, por ello, el modismo peruano, Capitulero, se aplica al cacique del pueblo .

En consecuencia, Cabildo o Capítulo, en materia municipal, quiere decir corporación, junta, cuerpo o concejo. Hace la connotación, en síntesis, de un cuerpo colegiado y deliberante dentro de la estructura del Ayuntamiento.

A su vez, la palabra Ayuntamiento, se aplica a la acción y efecto de ayuntar a quienes forman la corporación que gobierna y administra al municipio.

En la época colonial, en que los alcaldes ejercían justicia, se decía: "Cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como son Justicia y Regidores". Esto es lo que escribe Helvia Bolaños.

Sustancialmente, pues, el Cabildo consta de Alcaldes y Regidores y en la época colonial, los síndicos no formaban parte de él, porque eran nombrados por los propios regidores. En la América colonial, se llamó Cabildo a las sesiones celebradas por los titulares del concejo municipal. Este Cabildo Municipal, en su acepción de sesión, junta o reunión, podía revestir distintas formas:

Cabildos cerrados: a) Ordinarios, b) Especiales. c) Extraordinarios, d) Públicos, e) Secretos.

Cabildos abiertos: a) Juntas de gentes, b) Minoritarios.

El Cabildo Ordinario solía ser uno o dos por semana.

Del Cabildo abierto solamente en un caso se ocuparon las Leyes de Indias, pero su práctica fue frecuente. En cuanto a las juntas de gentes, puede citarse la que aparece en el acta capitular de Quito, Ecuador en el remoto año de 1593.

Por último los cabildos abiertos minoritarios eran aquellos a los que no se convocaba a todo el vecindario a campana tañida o por medio de pregón, sino que sólo se citaba personalmente a un determinado número de vecinos notables del Municipio.

Ahora podemos preguntarnos ¿quiénes forman el Ayuntamiento? Por ejemplo, para la Constitución Política del Estado de Morelos, lo forman el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos. Estos son los que integran el Gobierno Municipal y, por lo tanto, son electos popularmente por elección directa y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los funcionarios administrativos del Municipio, incluyendo al Secretario del Ayuntamiento, son empleados municipales.

Por lo tanto, en Morelos, no pueden ser miembros de un Ayuntamiento los empleados del Municipio y, para ser elegidos éstos a cargos edilicios, deben separarse de sus respectivos cargos cuarenta y cinco días antes del fijado para la elección.

La Constitución Política del Estado de Morelos, es muy precisa a este respecto. En efecto, en su artículo 115, fracción IX, reformada por decreto No. 4 publicado el 4 de agosto de 1966,

dice con toda claridad: "La Ley Orgánica Municipal determinará la competencia del Ayuntamiento en funciones de Cabildo y las facultades de Presidente Municipal".

Lo anterior distingue entre lo que es el Ayuntamiento, lo que es el Cabildo y las facultades del Presidente Municipal o sea que, el Ayuntamiento es toda la corporación municipal, el Cabildo es el cuerpo colegiado y deliberante y el Presidente Municipal es el ejecutivo y jefe de la administración local. Todo esto lo establece el Derecho Positivo Mexicano

En síntesis, en el seno del Municipio opera el dogma constitucional de la División de Poderes. En efecto, el Ayuntamiento es todo el gobierno municipal, dividido para su ejercicio en tres poderes: un ejecutivo o presidente municipal, un legislativo o cabildo como cuerpo colegiado deliberante y un judicial formado por los jueces menores o jueces de paz". (26)

3.2 El Ayuntamiento

Las personas que forman parte del Ayuntamiento reciben el nombre de síndicos, municipales o ediles. El Presidente Municipal o Alcalde también integra este cuerpo colegiado. Su número depende de los medios económicos e importancia que tenga el

(26) Moisés Ochoa Campos, "El Cabildo"; Revista Planeación y Desarrollo Municipal, SPP, pp. 4-5.

municipio .

Para elegir los cargos que se desempeñarán dentro del Ayuntamiento, puede hacerse la elección para un ramo determinado, o se elige a un grupo entre los que habrán de repetirse las diferentes actividades de la administración municipal.

El Ayuntamiento es un órgano colegiado de elección popular directa conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional. Esta entidad, como superior jerárquico tiene entre sus funciones principales legislar sobre el bando municipal, reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, así como revisar y aprobar las normas, lineamientos, especificaciones a las que se debe sujetar el uso y suministro de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás atribuciones que corresponden al municipio.

Debe acordar la convocatoria para sesiones del Cabildo y municipalizar los servicios públicos que tengan a su cargo particulares.

El Ayuntamiento celebra sus sesiones periódicamente, quedando escrito en un libro lo que en ellas se haya visto, las resoluciones se llaman resoluciones de cabildo y su redacción y certificación corresponde al Secretario de Cabildo.

3.2.1 Periodos Gubernamentales de los Ayuntamientos

Cada tres años se renuevan las autoridades municipales. Debe señalarse que la elección no es simultánea en toda la república, sino que lleva a cabo según la fecha que cada Estado fija conforme a su legislación local.

Las gubernaturas de los Estados son electas cada seis años, por las mismas razones anotadas anteriormente. A continuación transcribimos un cuadro que describe las fechas en que fueron renovadas las autoridades municipales en el periodo que abarca de agosto de 1977 a diciembre de 1983.

ESTADO	NO. DE	PERIODOS DE GOBIERNO	
	MUNICIPIOS	ESTATAL	MUNICIPAL
Aguascalientes	9	Dic. 74-Nov. 80	Ene. 81-Dic. 83
Baja California Norte	4	Nov. 77-Oct. 83	Dic. 77-Nov. 80
Baja California Sur	3	Abr. 75-Abr. 81	Ene. 78-Dic. 80
Campeche	8	Sep. 79-Sep. 85	Ene. 80-Dic. 82
Coahuila de Zaragoza	38	Dic. 75-Nov. 81	Ene. 79-Dic. 81
Colima	10	Nov. 79-Oct. 85	Ene. 80-Dic. 82
Chiapas	110	Dic. 76-Nov. 82	Ene. 80-Dic. 82
Chihuahua	67	Oct. 74-Oct. 80	Oct. 77-Oct. 80
Durango	38	Sep. 74-Sep. 80	Ago. 77-Ago. 80
Guajuato	46	Sep. 79-Sep. 85	Ene. 80-Dic. 82
Guerrero	75	Abr. 75-Abr. 81	Ene. 78-Dic. 80
Hidalgo	84	Sep. 75-Sep. 81	Ene. 79-Ene. 82
Jalisco	124	Mzo. 77-Feb. 83	Dic. 79-Nov. 82
México	121	Sep. 75-Sep. 81	Ene. 79-Dic. 81
Michoacán de Ocampo	113	Sep. 74-Sep. 80	Ene. 78-Dic. 80
Morelos	33	May. 76-May. 82	May. 79-May. 82
Nayarit	19	Ene. 76-Dic. 81	Sep. 78-Sep. 81
Nuevo León	52	Ago. 79-Jul. 85	Ene. 80-Dic. 82
Oaxaca	570	Dic. 74-Nov. 80	Ene. 78-Dic. 80
Puebla	217	Feb. 75-Ene. 81	Feb. 80-Ene. 83
Querétaro de Arteaga	18	Oct. 79-Sep. 85	Sep. 79-Sep. 82
Quintana Roo	7	Abr. 75-Abr. 81	Abr. 78-Abr. 81
San Luis Potosí	56	Sep. 79-Sep. 85	Ene. 80-Dic. 82
Sinaloa	17	Dic. 74-Dic. 80	Ene. 78-Dic. 80
Sonora	69	Sep. 79-Sep. 85	Sep. 79-Sep. 82
Tabasco	17	Dic. 76-Dic. 82	Ene. 80-Dic. 82
Tamaulipas	43	Feb. 75-Feb. 85	Ene. 78-Dic. 80
Tlaxcala	44	Ene. 75-Ene. 85	Ene. 80-Dic. 82
Veracruz	203	Nov. 74-Dic. 80	Dic. 79-Nov. 82
Yucatán	106	Feb. 76-Ene. 82	Dic. 78-Nov. 81
Zacatecas	56	Feb. 76-Ene. 82	Ene. 80-Dic. 82

4. El Presidente Municipal

Un funcionario público electo por voto popular es el presidente municipal. Se encarga de cumplir y ejecutar las resoluciones del Cabildo, así como de llevar a cabo la administración del municipio. Es el representante legal en los asuntos en que sea parte el municipio, con autorización del Ayuntamiento cuando el síndico esté incapacitado o se niegue a cumplir con su función.

Tiene como obligaciones las siguientes:

1. Dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal.
2. Dictar las normas generales de la Presidencia Municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
3. Promulgar, difundir y aplicar el bando de policía y buen gobierno, las normas de carácter general y los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
4. Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
5. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.
6. Aplicar, en su caso, las infracciones y sanciones correspondientes a los violadores de dichas normas.
7. Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y ex-

traordinarias del Ayuntamiento.

8. Vigilar que las distintas áreas administrativas y técnicas del municipio funcionen con apego a las disposiciones legales.

9. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, la aplicación del presupuesto municipal y autorizar los pagos conforme a éste.

10. Informar al ayuntamiento de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Municipio Libre, del estado que guarda la administración municipal.

11. Colaborar con los demás municipios, con las Agencias del Ministerio Público y con los juzgados que ejercen jurisdicción en el municipio.

12. Visitar los poblados del municipio en unión de los representantes de las comisiones municipales respectivas, para conocer sus problemas e informar al Ayuntamiento y buscar las soluciones que correspondan.

13. Cuidar, bajo su más estricta responsabilidad, que ninguna pieza arqueológica se saque fuera del edificio.

14. Legalizar y certificar, en los términos de las leyes, las firmas y documentos que correspondan a asuntos de competencia municipal, etc.

5. El Síndico

Otra autoridad electa por votación popular es el síndico, quien

tiene a su cargo los intereses municipales, es responsable de la atención a asuntos jurídicos del municipio y del control de la hacienda municipal, forma parte del organismo que se encarga de la tesorería municipal teniendo como obligación estructurar el presupuesto municipal.

Sus deberes específicos son:

Promover y defender los intereses municipales.

Ser representante del municipio en los litigios en que sea parte.

Aprobar y revisar los cortes de caja que se llevaron por la tesorería.

Intervenir en la elaboración del inventario de bienes muebles e inmuebles y vigilar su actualización.

Estar pendiente de las multas por infracción a leyes y reglamentos municipales ingresen a la Tesorería.

6. Los Regidores

Los regidores o ediles son servidores públicos municipales electos por votación popular. En cada municipio hay un número determinado de regidores, conforme a sus leyes respectivas, con funciones que van desde suplir, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del Presidente Municipal, hasta vigilar el Departamento de Policía.

Corresponde a los regidores atender los departamentos de diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito, el de Aguas y Saneamiento, de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Re-

gistro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones de Licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. Además vigilarán los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, de Supervisión y Quejas, de Limpia, de Vía Pública, de Parques Jardines y Fuentes, y el de Policía.

7. El Secretario

El funcionario que debe asentar todas las decisiones y acuerdos que se tomen, durante las sesiones del ayuntamiento, es el Secretario certificando copias de los documentos conforme a la Ley. Debe realizar el inventario de bienes muebles e inmuebles propios del ayuntamiento, de aquellos destinados a un servicio público, y los destinados a uso común donde expresará detalladamente sus características para ser fácilmente identificados.

También deben recibir, controlar y tramitar los documentos que lleguen al municipio, de igual manera informará a los Departamentos Municipales de los que le sean requeridos para el desempeño óptimo de sus funciones. Tendrá un registro en el que anotará nombramientos del personal vacantes y asistencia, de acuerdo a lo dispuesto por leyes y reglamentos respectivos; recibirá y ordenará la distribución de la correspondencia municipal.

Deberá convocar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo.

Expedirá la boleta de libertad cuando un detenido cumpla con la sanción impuesta.

Informará al Presidente Municipal de los asuntos por tramitar y estar pendiente que no pase su trámite señalado por la ley o reglamento.

8. El Tesorero

El tesorero tendrá a su cargo el Departamento de Compras y la Caja de la Tesorería, además de;

Formular un proyecto de presupuesto de egresos y el de ingresos.

Llevar la contabilidad del Ayuntamiento.

Llevar la caja del Ayuntamiento.

Recaudar los ingresos que estén fijados en las leyes.

Efectuar pagos conforme a los procedimientos legales.

Elaborar los informes financieros.

9. Los Departamentos

Ejemplificativamente relataremos las funciones de:

El Departamento de Gobierno

Debe expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de la jurisdicción del municipio, además de legalizar y certificar, en los términos de la leyes o reglamentos aplicables, firmas y documentos que correspondan a asuntos de la competencia municipal, etc.

El Departamento del Registro Civil

Que está dependiendo del Segundo Regidor, tendrá un Jefe que deberá prestar los servicios del Registro Civil conforme a las disposiciones de la ley y reglamento correspondiente por conducto de la Oficialía del Registro.

10. Autonomía del Municipio

Para una mejor comprensión de la importancia de la autonomía municipal, estudiaremos lo que a continuación indica el doctor Miguel Acosta Romero: "Como característica del municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, federal, ni con el gobierno del Estado (entidad federativa).

Sobre el significado de la autonomía municipal tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la auto-

nomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes locales.

Anteriormente los ingresos que correspondían a los municipios no estaban precisados en la Constitución General, dejándose a las Legislaturas de los Estados el determinar cuáles eran esos ingresos. Afortunadamente las recientes reformas a art. 115 constitucional (D.O. de 3 de febrero de 1983) que recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas constituyen un verdadero avance, puesto que por virtud de ellas se establece claramente (fracc. IV) cuáles son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal.

Estas reformas, a nuestro juicio, tienden a garantizar la autonomía financiera del municipio, que es indispensable para el desarrollo nacional" (27)

11. Facultades, atribuciones y cometidos de los municipios

En las legislaciones de cada estado no hay unidad en cuanto a (27) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México. pp. 349 -350.

qué facultades específicas corresponden a cada uno de los municipios que conforman a las entidades federativas.

El Doctor Acosta Romero considera de importancia las siguientes:

"1. Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local (en nuestra opinión, que se refieran exclusivamente a materia municipal); y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

2. Manejar libremente su hacienda y su patrimonio;

En ediciones anteriores de esta obra, habíamos comentado la imprecisión del término hacienda municipal, afortunadamente en las recientes reformas al artículo 115 constitucional (D. O. de 3 de febrero de 1983), se señala que ésta "se formará que los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso, percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles... Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen por las

Legislaturas de los Estados y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

3. Administrar los bienes del dominio público y privado del municipio;

4. Organizar la administración y los servicios municipales.

De acuerdo a la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado Público
- c) Limpia
- d) Mercados y Centrales de Abasto
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Consideramos que los servicios municipales pueden prestarse ya directamente por el municipio, bien por organismos descentralizados municipales, sociedades mercantiles del propio municipio, o por particulares, a los cuales se les otorgue concesión por parte del Ayuntamiento.

Asimismo, los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Consideramos que la coordinación y asociación de los municipios para la prestación de servicios públicos será de gran utilidad, en virtud de que algunos municipios, por sí mismos no cuentan con los recursos humanos o materiales para prestar el servicio y éste se podrá realizar debido a la similitud de condiciones entre ellos y a la proximidad geográfica en que se encuentran.

5. Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación, como estatales, por ejemplo, elecciones, censos, servicios militar nacional, materia de trabajo sanitaria, educativa, etc.;

6. Acción cívica, fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes;

7. Obras públicas municipales, construcción de toda clase de obras públicas municipales, incluidos los edificios del ayuntamiento;

8. Cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno";(28)

(28) Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 352 - 354

CAPITULO IV

Relación entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federadas.

1. Ubicación del Municipio dentro del sistema federal
2. Estado y Municipio
3. Fortalecimiento regional
4. Fortalecimiento del federalismo con nuevas perspectivas para el Municipio
 - 4.1 Planeación municipal. Objetivos
 - 4.2 Desarrollo del Municipio en:

a) Educación

b) Salud

c) Bienes y servicios urbanos

d) Vivienda

e) Transporte

**f) Convenios de coordinación para la protección del
medio ambiente**

1. Ubicación del Municipio dentro del Sistema Federal

La esfera federal ha sido objeto de estudios más amplios y concienzudos por lo que casi se ha dejado al olvido al municipio y al estado, siendo que conjuntando acciones en los tres niveles de gobierno se lograría un avance considerable.

La Constitución Mexicana establece una forma de organización federal en donde cada entidad federativa es autónoma para tener su propia organización y su régimen interno, dentro de las cuales existe el municipio como una estructura político-administrativa de importancia vital. Así se forman las tres esferas de competencia: la federal, la estatal y la municipal.

Aunque el municipio es autónomo y libre como se asevera en el artículo 115 constitucional, de hecho, la federación absorbe toda la responsabilidad de actuación, dejando al municipio olvidado en una situación deprimente. Esto no ocurriría si realmente se dejase actuar al municipio para administrar y solventar sus propias necesidades.

La mayoría de gobiernos estatales menosprecian las capacidades de las personas que administran al municipio limitando en gran parte su área de acción fiscal.

De lo anterior resalta que al municipio en toda época se le ha sometido a las esferas federal y estatal sin darle la impor-

tancia que reviste como base fundamental del sistema político mexicano, quedando así en una situación nula y dependiente.

Esto sucede porque "la mayoría de las veces, la Federación adopta una actitud paternalista con relación al municipio después de haberlo abandonado, y tuvo que adquirir o allegarse recursos económicos por medio de préstamos hipotecarios con instituciones particulares, viéndose insolventes, incapaces de pagar lo que adquirió para solventar las necesidades más urgentes, por medio de subsidios le quita la carga de encima, siendo mucho más fácil la solución que aconseja dejar verdaderamente libre el municipio para que tenga ingresos de donde le sea posible obtenerlos. Con relación al Estado, se autojustifica su actitud cuando determina qué bienes serán los que, en su hacienda, el municipio administre ".(29)

2. Estado y municipio

Las reformas y adiciones al artículo 115 de nuestra Carta Magna, cubren dos ámbitos de la realidad social de los municipios lo económico y lo político.

Reconocimiento del municipio.

Las entidades federales y estatales no siempre otorgan el necesario reconocimiento a las autoridades municipales, por

(29) Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 346

lo que los organismos de apoyo deberán respaldar las acciones municipales ante quien corresponda, a fin de coadyuvar a que la imagen del ayuntamiento se valore y aprecie en toda su dimensión.

Dominio sobre el patrimonio municipal.

Los organismos de apoyo deberán colaborar con los ayuntamientos en el levantamiento de los inventarios de bienes de su propiedad a efecto de que la institución del municipio asuma el completo dominio de su patrimonio.

Incremento de los recursos del municipio.

Mediante el respaldo a comercialización e industrialización de productos regionales, así como a empresas paramunicipales, de servicios públicos, asociaciones de productores y sociedades cooperativas, se incrementaría notablemente los recursos de éste.

Centrales de abasto

Proporcionando al respecto asesoramiento a los municipios que así lo soliciten, además de orientación respecto a la producción y distribución de recursos básicos con la finalidad de asegurar las necesidades de las poblaciones.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se estipula que para lograr un desarrollo integral en el estado se debe pugnar por vigorizar al municipio, de manera que se fortalezcan todos

y cada uno de los aspectos que abarca y reforzar los vínculos más efectivos entre el estado y la federación. impulsando además su capacidad recaudatoria acorde a prioridades estatales.

Para tal efecto es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

Legales. estableciendo la necesidad de adecuar al nuevo orden jurídico las constituciones de los estados, las leyes orgánicas de la administración pública estatal y las leyes orgánicas de los municipios.

Planeación. Estableciendo la necesidad de incorporar al municipio al sistema y procesos de planeación estatal y federal, para lo que se deberán diseñar mecanismos y programas específicos de capacitación a funcionarios de la administración como a miembros del ayuntamiento.

Información. Para tener un buen sistema de fortalecimiento municipal es indispensable la calidad y cantidad de información que se genera en los municipios para apoyar la elaboración de planes, programas y proyectos de alcance municipal estatal y federal.

Prestación de los servicios. La necesidad de prestar los servicios públicos a la comunidad es muy importante, por lo que se deben elaborar proyectos para evitar en lo posible erogaciones duplicadas e inútiles.

Para el efecto se deben tomar en cuenta:

La descentralización de la vida nacional que implica una responsabilidad mutua entre todos los estados y cuyo proceso exige un acontecer ordenado y eficaz aunque gradual diferenciado en cada nivel de competencia Federación estados y municipios.

La política social revisando los aspectos de educación, cultura, recreación, deporte y salud.

La política regional, cuyo fortalecimiento de los estados toma forma al coyuntarse

- a) el sistema estatal de planeación democrática
- b) los planes estatales de desarrollo
- c) los convenios únicos de desarrollo

En los sistemas estatales de planeación democrática se definen las estrategias en cuyo marco se establecen las normas para elaborar las propuestas anuales de inversión federal en las entidades federativas.

Los planes estatales de desarrollo son los instrumentos que elabora cada entidad considerando sus características particulares.

Los convenios únicos de desarrollo son los instrumentos que establecen los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.

La ciudad de Morelia, Michoacán, fue el escenario de la Reunión de Dependencias de Apoyo al Municipio cuyo objetivo era "conocer los esfuerzos que realizan otras coordinaciones y entidades respecto al tratamiento y solución de la problemática municipal. La importancia de intercambiar experiencias se fundamentó en la necesidad de enriquecer y mejorar las estrategias, de manera que resulten en apoyos efectivos para impulsar el desarrollo integral de los municipios" (30)

3. Fortalecimiento Regional

La política en el desarrollo regional tiene como mira las zonas cuyos recursos y ubicación son un punto clave para el desarrollo del país. El propósito básico es lograr que en cada entidad federativa, en los aspectos económicos y sociales, se dé vigencia al federalismo, impulsando el desarrollo de las regiones de la manera más equilibrada que sea posible.

Se pretende llevar a cabo el fortalecimiento federalista de los estados, mediante programas de apoyo, y sobre todo a los menos desarrollados, con la intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa para obtener mejores niveles de bienestar y progreso.

(30) "Reunión de Dependencias de Apoyo al Municipio" Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, núm 8, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984, p. 18.

"La descentralización educativa, la descentralización de los servicios de salud y la redistribución de recursos financieros son los ámbitos mayores en que se manifiesta el fortalecimiento de los Estados impulsado por el Gobierno Federal" (31)

4. Fortalecimiento del federalismo con nuevas perspectivas para el Municipio

De acuerdo con la Constitución la piedra angular, base de la división territorial y de la organización política administrativa es el municipio libre, pero sabido es por todos que la libertad municipal está marcadamente limitada por un centralismo financiero, por un imposición existente en materia de recursos económicos; teniendo como consecuencia un municipio débil, vulnerable, con un atraso económico político y social, con una absurda práctica de la democracia y por demás impositiva, donde el caciquismo, alarde de suficiencia y prepotencia caracteriza a los actuales municipios comparados con la época porfirista.

Por estas y otras razones se hace necesario un equilibrio en la asignación racional del gasto y programar su impacto promoviendo actividades económicas en favor de la comunidad.

Esa asignación de recursos deberá hacerse en todas las entidades federativas en función de las necesidades locales. Pro-

(31) Ibidem.

pugnando siempre por el desarrollo de entidades menos favorecidas para tratar de disminuir las desigualdades.

Los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria y su fraccionamiento, división, consolidación, transacción y mejora, así las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, ampliando el margen de libertad efectiva que tienen los municipios.

Asimismo es importante destacar el establecimiento de un estatuto laboral adecuado a los trabajadores de los Estados y municipios permitiendo en sus posibilidades económicas la formación de un servicio civil de empleados y funcionarios.

4.1 Planeación Municipal Objetivos

El fortalecimiento de la capacidad municipal requerida para el cambio de la organización política social y económica de los municipios requiere; conforme a la consulta popular hecha en Colima de: "1. que el gobierno federal otorgue un verdadero apoyo financiero a los municipios, a través de la participación en los impuestos que gravan la producción de bienes y servicios municipales; para proponer la instrumentación de mecanismos ágiles, para que éstas sean remitidas con oportunidad y en los montos que corresponde; y sobre todo a los ayuntamientos que estén en posibilidad de formular e implantar los programas de desarrollo

municipal con el mayor apego posible a su realidad financiera.

2. De acuerdo a las reformas al artículo 115 constitucional, en las que destaca el fortalecimiento de la autonomía municipal, principalmente a lo referido a los ingresos propios que tendrá el municipio, se debe implantar en este sentido un sistema de coordinación efectivo para la formulación de lineamientos y normas que deberán regir la obtención de ingresos provenientes de:

a) Rendimientos de los bienes que le pertenezcan al municipio.

b) Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

c) Participación del presupuesto federal.

d) Ingresos provenientes de la recaudación por concepto de impuestos sobre la propiedad y transmisión de inmuebles.

Lo anterior es con el fin de contemplar la realidad de cada uno de los municipios de acuerdo a sus características propias y obtener los mayores beneficios de estas fuentes de recaudación.

3. Los convenios únicos de desarrollo del gobierno federal con los gobiernos de los estados determinan las responsabilidades y compromisos que adquieren cada uno de ellos respecto del otro, bajo lineamientos generales y específicos, de acuer-

do a las características de cada entidad federativa. Dentro de ellos se destaca la participación municipal, tanto en el proceso de planeación nacional como estatal, por lo que se considera conveniente que dadas las limitaciones que en esta materia tienen la mayoría de los municipios en el país, se logrará contar con toda oportunidad con los lineamientos específicos de observancia obligatoria para llevar a cabo el proceso de planeación municipal y que éstos puedan ser adecuados y complementados en relación a las características particulares de cada municipio, para poner en marcha los programas anuales y de mediano plazo que vinculan el proceso estatal con el municipal, dentro del corto plazo que corresponde a una administración.

4. Derivado del punto anterior se considera conveniente determinar la responsabilidad que deberán tener las autoridades municipales actuales y futuras para dar continuidad a los programas puestos en marcha y que corresponden a periodos que excedan una administración municipal que es de 3 años.

Por otra parte, es conveniente que los programas implantados por las nuevas administraciones mantengan congruencia, complementariedad con los anteriores, evitando cambios bruscos en la política económica municipal que únicamente ha provocado el dispendio de tiempo y recursos monetarios.

5. Existe insuficiencia de flujo de información veraz y oportuna hacia los municipios por parte de las dependencias fe-

derales y estatales sobre las obras que son ejecutadas en sus territorios, ya que si en alguna ocasión se requiere que los Ayuntamientos relicen adaptaciones, ampliaciones o reparaciones en obras que le son entregadas para su conservación y mantenimiento, éstos se ven imposibilitados de hacerlas porque no cuentan con los planos, expedientes técnicos o la información necesaria para ello.

Al respecto se sugiere que las dependencias federales y estatales a través de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADES) canalicen a los municipios la información que les corresponda, a fin de que puedan llevar a cabo la implementación de un inventario municipal de obras, que les permita conocer la situación en que se encuentran sus respectivos municipios y logren orientar sus propuestas anuales de inversión con los fundamentos necesarios". (32)

Como requerimiento a las imperiosas necesidades de los municipios podemos apuntar los siguientes Objetivos para la Planeación Municipal:

1) Incorporar la participación ciudadana y las tareas de la planeación para el desarrollo y a la programación anual de las acciones, obras y servicios que se realicen en los municipios.

(32) Serafín Paz Aguilar, Planeación Municipal, México, 1938, pp. 27-29.

- 2) Unificar criterios para gestionar, tramitar y ejecutar programas y acciones del sector público.
- 3) Capacitar, en el ámbito municipal, a sus autoridades para la realización de obras y servicios.
- 4) Sumar a la estructura del gobierno estatal la eficaz supervisión de los municipios en la ejecución de los programas.
- 5) Enriquecer el inventario de recursos y potencialidades para el desarrollo económico y social que tiene la entidad, con el conocimiento directo de los habitantes de cada lugar.
- 6) Dar a conocer al gobierno municipal las actividades, obras acciones y servicios en que puede participar, así como las normas y procedimientos técnicos-administrativos correspondientes.
- 7) Fortalecer al municipio con la transferencia de funciones y recursos presupuestales bajo su directa administración.
- 8) Constituir formalmente los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMS) y los comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) de las 9 regiones en que ha sido dividida la entidad.
- 9) Definir con claridad los mecanismos para hacer operativos estos comités a efecto de que las propuestas municipales constituyan la parte esencial de la programación de inversiones de la federación y para mejorar el Sistema Estatal de Planeación.

4.2 Desarrollo del Municipio

Nuestro país ha superado la etapa en que requería de estructuras administrativas centralizadas, antes necesarias como mecanismos de unificación política y de desarrollo económico. Ahora los iniciales efectos positivos de la centralización son un fuerte obstáculo para el cumplimiento de las demandas nacionales.

En nuestros días, la descentralización de la vida nacional surge como una alternativa al actual ordenamiento territorial y como uno de los más poderosos instrumentos para avanzar en la democratización integral de la sociedad mexicana. Esto significa que la descentralización tiende hacia la redistribución de competencias, facultades, capacidades y recursos entre la Federación, los estados y municipios, propiciando la participación ciudadana en todos los lugares del territorio nacional.

En el corto plazo, este proceso de descentralización ha debido instrumentarse a través de acuerdos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados, en los cuales se definen las responsabilidades de cada parte y los tipos de programas que habrán de ponerse en marcha.

Respecto a los municipios, el proceso se ha iniciado con la reforma al artículo 115 constitucional, en donde se les asignan las atribuciones relacionadas con su función de gobierno

local.

Esto requerirá a su vez, de otros cambios, en las legislaciones federales y estatales o en las formas y modelos de la administración municipal, la que ejercerá nuevas actividades y fortalecerá su capacidad económica.

La descentralización operará sobre tres principales líneas de acción: descentralización de programas federales de alcance estatal; descentralización de actividades paraestatales y desconcentración de la Administración Pública Federal.

La ejecución de estas acciones se apoyará principalmente en los Convenios Unicos de Desarrollo, los cuales vinculan la planeación nacional con la estatal y la municipal, haciendo posible un uso más adecuado de los recursos y una participación democrática en las tareas de planeación.

Todo este proceso descentralizador, en esencia federalista, se sustenta en los principios constitucionales. Son los estados y municipios los receptores naturales de la política de descentralización que ahora se impulsa, permitiendo la participación del conjunto social en esta nueva etapa del desarrollo nacional.

Fue publicado el 18 de junio en el Diario Oficial de la Federación un Decreto Presidencial que establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ela-

borarán programas de descentralización administrativa. Por considerarlo de interés para los municipios del país lo reproducimos en su totalidad:

Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice:
Estados Unidos Mexicanos.-- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H . Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 9o., 16; 17, 22, 35 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 9o. , 14, 16, 17, 33 y 34 de la Ley de Planeación y

CONSIDERANDO

Que la descentralización de la vida nacional, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es una de las orientaciones básicas del Gobierno de la República para evitar la concentración de las decisiones y los recursos y promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo en todas las entidades federativas del país.

Que para contribuir a revertir las tendencias concentradoras de la actividad económica y de servicios en la capital del país, se hace necesario promover la descentralización de la Administración Pública Federal, bajo criterios de modernización de la función pública que tiendan a fortalecer los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatales, así como a asegurar que las decisiones se tomen en el ámbito geográfico donde se demanden los servicios y que éstos se otorguen con la misma calidad e intensidad en todas las regiones del país.

Que el proceso de descentralización iniciado en los sectores de educación y salud ha demostrado que es necesario, a un tiempo, reestructurar internamente las dependencias y vigorizar la coordinación con los gobiernos estatales. Ello requiere precisar aquellas actividades que dejarán de realizarse en la ciudad de México, bien porque sea más conveniente que se organicen regionalmente o porque vayan a ser coordinadas con los gobiernos estatales;

Que cada una de las dependencias y entidades paraestatales tiene características particulares que las definen, no sólo en su relación con el resto de la Administración Pública, sino por los servicios que otorgan y la relación que establecen con los

diversos sectores de la sociedad, por lo cual cada dependencia o entidad debe ser responsable de la concepción e instrumentación de su programa de descentralización.

Que la disciplina financiera y la racionalización administrativa hacen necesario que el proceso de descentralización se sustente en una reorganización que evite la duplicidad de funciones y permita su realización con los recursos de que dispone cada una de las dependencias y entidades. Para ello, se adoptarán las medidas conducentes a efecto de que oportunamente se lleven a cabo las transferencias presupuestales que requieran las acciones de dicho proceso.

Que las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa no deberán afectar de modo alguno los derechos adquiridos por los trabajadores de la Administración Pública Federal en su relación laboral con ésta, por lo que las organizaciones que los representan habrán de tener la participación que les corresponda para estos fines.

Que avanzar en el proceso de descentralización exige medidas graduales pero firmes, que precisen las funciones de la Administración Pública Federal que serán descentralizadas en cada uno de los sectores administrativos, así como las etapas y formas en que se realizarán las acciones correspondientes, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 1o. Las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance de dicho proceso, para lo cual revisarán sus atribuciones, funciones y programas, determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo, así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las características de su materia. Las acciones a corto plazo deberán actualizarse y precisarse anualmente.

Artículo 2o. Las dependencias y entidades, conforme a las disposiciones legales aplicables deberán prever:

I. La descentralización de la operación y funciones así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas.

II. La coordinación de acciones en materias concurrentes de interés común, del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y a través de éstos con los municipios en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

III. La reubicación territorial hacia los estados de aquellas entidades paraestatales que se estime posible y conveniente y

IV. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o en su caso,

la conformación de estas últimas.

Complementariamente deberán incluirse aquellas otras modalidades que resulten recomendables de acuerdo a sus objetivos o características de funcionamiento.

Artículo 3o. Cuando la naturaleza de sus funciones o el alcance de sus operaciones lo justifique, las entidades paraestatales deberán observar en lo conducente, las bases y lineamientos del presente Decreto, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones orgánicas de su ley o instrumento jurídico de creación. Al efecto las dependencias coordinadas de sector proveerán lo necesario ante los órganos de gobierno, juntas directas o equivalentes de aquéllas. Las propias dependencias recibirán las propuestas de las entidades paraestatales e integrarán los programas de descentralización sectoriales correspondientes.

Artículo 4o. En las acciones que demande el proceso de descentralización administrativa, las organizaciones de trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tendrán la participación que les corresponda, para que dichos trabajadores no resulten afectados en sus derechos que hayan adquirido en su relación laboral con ésta, así como para apoyar la ejecución de las acciones previstas en los programas.

Artículo 5o. Quedan exceptuadas de las disposiciones del presente Decreto, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las dependencias de la Administración Pública deberán presentar a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, sus respectivos proyectos de programas sectoriales de descentralización, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de este ordenamiento. El Ejecutivo determinará la forma y términos en que las dependencias de la Administración Pública Federal, de conformidad con sus atribuciones, intervendrán en el proceso de análisis e integración de los programas, previamente a su aprobación definitiva por el propio Ejecutivo.

TERCERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que a la fecha de entrada en vigor de este Decreto estén llevando a cabo su proceso de descentralización conforme a ordenamientos específicos, se sujetarán a las disposiciones de estos últimos y observarán en lo conducente lo previsto por este Decreto.

CUARTO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto (33)

(33) Diario Oficial de la Federación, Decreto Presidencial

18 de junio de 1984.

El informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo fue presentado al H. Congreso de la Unión el pasado mes de abril, tal como lo establece el artículo 6o. de la Ley de Planeación. Los señalamientos de ese documento que tienen relación directa con los municipios son los siguientes:

Los estados iniciaron las reformas a su legislación local, para adecuarse a las modificaciones realizadas al artículo 115 constitucional.

Se acordó la coordinación de acciones entre los estados y los municipios para que éstos amplíen su capacidad de gestión.

En diversos estados se crearon y fortalecieron los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, similares al COPLADE. Se propuso el establecimiento de mecanismos que permitan a los municipios participar en los programas de desarrollo socio-económico que realicen la Federación y los estados.

Se aprobaron leyes y decretos que modifican las atribuciones y facultades de la Federación a favor de los estados y municipios, para que éstos incrementen su participación en el proceso de descentralización. Por ejemplo, la nueva Ley del ISSSTE, permite la realización de convenios entre esa institución y los estados. Además, a través de los estados, podrán celebrarse convenios con los municipios. Igualmente, las modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos otorga competencia a los estados y mu-

nicipios en la planeación y programación del desarrollo urbano. En algunos estados han entrado en funcionamiento los subcomités para la descentralización de los servicios de salud, que operan dentro del COPLADE.

Se inició el establecimiento de los Comités Consultivos para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados.

El impuesto sobre adquisición de inmuebles se regula ahora de acuerdo con la legislación de cada estado.

El convenio Unico de Desarrollo promueve la descentralización mediante:

La descentralización de programas de inversión a gobiernos estatales.

La atención a las necesidades básicas de las comunidades, en especial a las ubicadas en zonas marginadas.

El programa de Empleo en Zonas Urbanas Críticas evitó un sensible incremento del desempleo en estados y municipios.

El programa de Servicio Social Obligatorio proporcionó incentivos a 50 000 pasantes y con ello dio apoyo a programas estatales y municipales.

Se realizaron acciones de vivienda, repartidas entre diversos organismos federales, estados y municipios. Los estados y municipios realizaron múltiples acciones.

Se promovió la autoconstrucción de vivienda y la construcción de servicios públicos a través del Pacto Social Comunitario de Vivienda y Fomento al Movimiento Social Cooperativista, en donde participaron de manera conjunta los gobiernos federal, estatales y municipales.

Se emprendieron obras de infraestructura en ocho parques nacionales y comenzaron a operar reservas de la biosfera en: Pinacate Sonora; Ziyán Caan, Islas Contoy y Cozumel; El Triunfo, El Ocoté y Montes Azules, Chiapas; Isla Isabel, Nayarit; en Islas del Golfo de California y en el recinto de las mariposas monarca en la Sierra Chincua, Michoacán.

Se puso en marcha el proyecto de ciudades medias y se concertaron propuestas de inversión con los gobiernos municipales de 24 ciudades.(34)

4.2 a) Desarrollo del Municipio en Educación

Para el desarrollo del municipio en materia educativa se han considerado diversos problemas que se dieron por la excesiva descentralización y son:

La educación ha perdido relación con su contexto cercano: localidad, municipio y estado.

(34) Revista Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, Secretaría de Programación y Presupuesto, pp. 11.

Como consecuencia de la intervención de los órganos centrales hay un decrecimiento de la responsabilidad y funcionamiento estatal y municipal en apoyo a los órganos educativos y, a veces, desviación de recursos.

Los órganos centrales se involucran excesivamente en las decisiones políticas y administrativas de los estados.

Existe una primacía total de preocupaciones e intereses administrativos y a veces políticos sobre los asuntos educativos.

Aumenta la complejidad en la programación y el uso de recursos por la existencia de múltiples organismos involucrados.

Existe una baja calidad en los servicios de educación, hay ineficiencia central para mejorarla y es necesario fortalecer la capacidad estatal para la innovación y mejoría de la calidad educativa.

Existe escasa participación de la comunidad en apoyo a la educación y una escasa sensibilidad central para resolver problemas estatales y locales.

Hay incongruencia entre el número y tipo de maestros que se forman por estado y región.

Hay malestar del magisterio por la imposición central de métodos y sistemas administrativos.

Con la descentralización se busca lograr la transferencia de la administración y operación de los servicios educativos a los gobiernos estatales. Algunas de las ventajas que se han visto en este proceso -

son las siguientes:

Transferir la responsabilidad operativa de la educación básica y normal a los estados, permitiendo que éstos asuman plenamente el derecho de formar a sus futuros ciudadanos.

El quehacer educativo deja de ser un hecho ajeno y dirigible desde fuera de la entidad, para convertirse en un proceso social de interés propio. La materia educativa cobra así la dimensión local y nacional que debe tener.

Robustecimiento de la conciencia de la entidad y permanencia local y regional de profesores, alumnos y padres de familia, al saber que en su estado se resuelven los problemas educativos que los afectan.

La descentralización no supone que la Federación habrá de desentenderse de la educación básica y normal que se presente en el país. Por el contrario, permitirá aprovechar las fuerzas de las instancias locales del gobierno y de la Federación, mediante un adecuado sistema de distribución de competencias que asegure la complementariedad. De esta forma se propiciará, entre otras cosas, la disminución de disparidades en la prestación del servicio y se contribuirá así a igualar las oportunidades educativas a nivel nacional.

La configuración de modelos educativos regionales evitará las duplicidades innecesarias, así como la ausencia involuntaria de

servicios, causada por una planeación insuficientemente informada. En el proceso de descentralización se atenderá a la autoctonía, a la indiosinocracia a la peculiaridad de cada una de las entidades federativas. La creación de los Comités Consultivos obedece a esa razón.

Asimismo, los contenidos de los planes y programas de estudio seguirán respondiendo a las necesidades generales de la nación. Admitirán contenidos que correspondan a los requerimientos de cada entidad federativa. Esto permitirá preservar y consolidar los valores culturales de la nación, pero sin detrimento del espacio que debe ocupar lo regional y lo local.

Los problemas de la sociedad serán próximos a la escuela, esta última verá fortalecido su compromiso con el origen local que explica su existencia y funcionamiento a través de una mayor participación de la comunidad y en especial de los padres de familia. Se estudian modificaciones a los reglamentos respectivos para lograr una representatividad democrática de los padres de familia a nivel plantel, a nivel estatal y a nivel nacional, para que puedan operar como órganos consultivos del Estado. Igual puede operarse en lo que se refiere a sociedades de alumnos, siempre y cuando esta representatividad exista.

La descentralización que busca el fortalecimiento de la vida re-

gional, enriquecerá la pluralidad referida al proceso pedagógico y, en consecuencia, los principios esenciales de nuestra educación alcanzarán con mayor eficiencia a los diversos ámbitos sociales que conforman al país como totalidad. (35)

La firma de los primeros acuerdos de coordinación, suscritos en la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de doce entidades federativas para la prestación de los servicios federales y estatales de educación básica y normal, constituye un paso decisivo en uno de los programas fundamentales del gobierno de la República. Detrás de ellos se encuentra no solamente la voluntad política y la capacidad técnica para llevar adelante la descentralización de la educación, sino también la sólida convicción de que el desarrollo factible para la nación no puede ser otro que el armónico, coherente y ponderado de cada una de sus partes.

En nuestros días algunas realidades han sido transformadas y otras deberán serlo: de ahí la ineludible tarea de tomar decisiones distintas que afiancen lo que es necesario conservar y cambien aquello que ha dejado de ser útil. No hacerlo o pretender dar respuestas caducas a obstáculos vivos, sería navegar contra la historia, reducir las posibilidades de desarrollo y permitir que

(35) Tomado de las consideraciones vertidas por el Secretario de Educación Pública, Lic. Jesús Reyes Heróles, ante una comisión de diputados, 19 de octubre de 1983.

los peligros que se ciernen sobre la educación nos dominen. Seguimos, por tanto, un doble método: Adaptar la educación a las nuevas realidades y cambiar viejas realidades que no corresponden al presente ni, mucho menos, al futuro del país. Ciertamente que en alguna medida descentralizamos problemas; pero junto a ellos van soluciones.(36)

La descentralización es parte medular de la revolución educativa. Entre ambas acciones se da una clara y sólida interdependencia. Empezarlas como procesos aislados no resolvería los males ni curaría las enfermedades; sólo los reproduciría a escala. A la inversa empezarlas como procesos entrelazados nos proporcionará a corto plazo recios puntos de apoyo, pues resurgirán tendencias espontáneas saludables que se desprenderán de potencialidades que, en una u otra forma, fueron restringidas: acercará los propósitos globales de la educación a las peculiaridades regionales y a los intereses locales, alentándose la participación de la comunidad en el proceso educativo.

(36) Extracto del discurso pronunciado por el C. Lic. Jesús Reyes Heróles, Secretario de Educación Pública en el acto de firma de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, suscritos entre la propia Secretaría y los gobiernos de 12 entidades Federativas, México, D.F., 20 de julio de 1984.

La riqueza humana existente en las diversas regiones y colectividades se expresará a plenitud y contribuirá a disminuir desigualdades entre individuos, comunidades y grupos.

Desde que el Ejecutivo Federal anunció la descentralización de la Educación Básica y Normal ya se han registrado avances.

El 8 de agosto de 1983 se creaban las unidades de servicios educativo a descentralizar en cada entidad y se abrió la posibilidad de instalar Comités Consultivos para la descentralización, que se encargarán de estudiar las soluciones a los aspectos administrativos, jurídicos, financieros, pedagógicos y laborales que ella supone. Con base en esos análisis y a fin de que gradualmente los Estados fueran asumiendo las funciones de Administración de los Servicios, el Presidente de la República dispuso, el pasado 20 de marzo la posibilidad de celebrar acuerdos con los gobiernos estatales en los que se prevería la fijación de modalidades y mecanismos para la prestación coordinada de los servicios estatales y federales. En cada entidad se formaría un Consejo de Educación Pública, presidido por su respectivo gobernador, y se integraría un órgano responsable de los servicios coordinados. Los doce convenios celebrados han seguido ese camino.

La Federación mantendrá sus facultades en materia de planes y

programas para todo el país así como en lo relativo al control, supervisión y evaluación del sistema educativo. Por lo que hace a los trabajadores de la Educación éstos conservarán su relación con la Secretaría de Educación Pública y vigentes sus derechos individuales y colectivos. Se transferirán en administración a los gobiernos estatales los recursos financieros y materiales que el gobierno federal destina a la educación, para su aplicación exclusiva a dichos servicios.

Como primera acción se crearán el Consejo Estatal y el órgano responsable de los servicios coordinados desapareciendo consecuentemente los Comités Consultivos y las Unidades de Servicios Educativos. El Consejo tendrá entre otras, la función de promover la coordinación de ambos sistemas y su integración gradual, así como hacer propuestas para la formulación conjunta de planes y programas de estudio, métodos educativos y contenidos comunes y obligatorios, considerando los aspectos nacionales y regionales. El segundo se encargará de los servicios y de la administración de sus recursos, elaborará la propuesta del Plan de Trabajo de los servicios educativos Federales y Estatal y el anteproyecto de presupuesto.

Asimismo, identificará necesidades de actualización y mejoramiento del personal docente, directivo y de supervisión, y propondrá su atención conforme a las normas y lineamientos correspondien-

tes de cada sistema. También programará el número de maestros y el personal de apoyo de los diversos tipos, niveles y modalidades que funcionen en cada ciclo escolar en la entidad.

Se establecerán sistemas precisos y diáfanos de información y control en la administración de los recursos financieros, materiales y de personal, para garantizar que sean aplicados a la educación, y se buscará la congruencia y la adaptación a las particularidades regionales y locales.

4.2 b) Desarrollo del Municipio en Salud

Este es un aspecto fundamental del bienestar social, y su mejoramiento se da como resultado gradual de los medios que hagan posible la prestación de este servicio a toda la población, pretendiendo que sea con los niveles de calidad deseados y donde se pide un trato más humanitario por parte de quienes lo prestan.

En esta sociedad donde se tiene un principio de justicia social, la protección de la salud es un derecho social, cuyo propósito de avance se ha encaminado a dos tipos de regímenes: Seguridad Social que ampara a los trabajadores que cuentan con una relación laboral formal y asistencia pública y social dirigida a toda la población.

La descentralización en el campo de la salud fue una de

las primeras en llevarse a cabo en México, al crearse los servicios Coordinados de Salud Pública en 1934. No obstante, el proceso centralizador del país impidió una verdadera autonomía de los estados en el funcionamiento de los servicios para la atención de la salud.

Para revertir dicho proceso, el actual régimen de gobierno contempla el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud. Para este efecto, se crea en marzo de 1983 la Comisión de Descentralización y Desconcentración de la SSA, Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Los objetivos del Programa mencionados son los siguientes:

Revertir el proceso de concentración nacional que se manifiesta en graves desigualdades regionales en los niveles de salud y en la localización de la infraestructura.

Lograr la unificación técnica de los servicios sanitarios y la recepción progresiva, por parte de los gobiernos estatales, de los servicios que les corresponden.

Dar un uso más racional a los recursos que se destinan a los servicios.

Acelerar la cobertura de los servicios y mejorar su calidad, para hacer efectivo el derecho constitucional a la protección de la salud.

Así, la descentralización de estos servicios se estructura a partir de dos líneas: Por reforma constitucional y por convenios de Coordinación. En el primer caso, la modernización de la legislación sanitaria debe extenderse a todo el sistema normativo, desde la Constitución hasta las leyes orgánicas municipales.

En el segundo caso, se establecerán los convenios entre la SSA y los gobiernos estatales. En este sentido, por medio de un Decreto Presidencial aparecido el 30 de agosto de 1983 en el Diario Oficial, se establecen las bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de la SSA, el cual se constituye en el ordenamiento rector del proceso descentralizador.

El Decreto precisa que en los acuerdos de Coordinación con los gobiernos estatales se definirán las bases del programa estatal de descentralización.

Además, señala que los Servicios Coordinados de Salud Pública de los Estados serán órganos administrativos desconcentrados con el objeto de lograr la unificación técnica.

Asimismo, el ejecutivo del estado se convierte en autoridad superior de los servicios coordinados en lo relativo a las funciones operativas, redistribuyéndose las competencias que anteriormente se encontraban concentradas en la estructura central.

El ordenamiento prevé también, la formación de los sistemas estatales de salud, que se desarrollarán gradualmente en todas

las entidades federativas durante el período 1984-1988.(37)

4.2 c) Desarrollo del Municipio en Bienes y Servicios Urbanos

El desarrollo urbano es un instrumento transformador de los sistemas sociales económicos y naturales; requiere especial interés en los cambios estructurales para que éstos contribuyan a la reordenación económica que se requiere en el desarrollo nacional, y se logre una mejor utilización de la infraestructura, así como el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las que prevalecen.

La problemática del desarrollo urbano se deriva de la fuerte atracción de un patrón territorial centralizado, que se ve agravado por la falta de práctica en las acciones estatales y municipales, falta de distribución del ingreso y una especulación inmobiliaria.

Tenemos como objetivos específicos de desarrollo urbano: Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio ordenado al interior de los centros de población.

Fortalecer el control del estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.

Responder a las necesidades del suelo, infraestructura y equipamiento.

Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes

preservando los valores histórico-culturales.

Promover la participación y concertación de acciones en los sectores privado y social dentro de las disposiciones del artículo 115 Constitucional, la Ley marca las facultades del Ejecutivo del Estado y las atribuciones de los municipios en materia de zonificación y planeación del desarrollo urbano; en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; en el control y vigilancia específica de la utilización del suelo; en la regularización de la tenencia de la tierra y en la expedición de licencias y permisos de construcción.

La ley establece un sistema de planeación conformado por un Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes Municipales de Desarrollo Urbano, Planes de Centros de Población Estratégicos y Planes de Centros de Población Municipales. Al Plan Urbano Estatal se le confiere el carácter de ordenador del Territorio de la Entidad por ende del de los Municipios; en él se señalan los centros de población que se consideran estratégicos porque están integrados a sistemas urbanos intermunicipales y por consiguiente su problemática rebasa el ámbito municipal, o porque cumplen funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de la actividad productiva y en la distribución de la población.

La elaboración del Plan Estatal es competencia del Ejecu-

tivo del Estado. Por su parte los planes de centros de población estratégicos se elaboran por el Ejecutivo del Estado con la concurrencia de los Ayuntamientos correspondientes. La Ley establece las facultades de los Ayuntamientos para elaborar; aprobar y ejecutar los planes municipales de Desarrollo Urbano y los planes de centros de población Municipales, en concordancia con el plan Urbano estatal.

Para dar fuerza de Ley a la aplicación de los planes, la propia Ley de Asentamientos Humanos establece que sean sometidos a la aprobación definitiva de la legislatura del Estado, el Poder Ejecutivo, una vez aprobados los planes por la Legislatura, emítelas declaraciones sobre provisiones, reservas, destinos y uso de tierra.

Se establece los derechos de preferencia en favor del Estado y los Ayuntamientos, para adquirir los terrenos señalados como reservas o provisiones y el restuardo del interés público se estatuyen como causas de utilidad pública la ejecución de los planes y el cumplimiento de las declaratorias:

Cada municipio debe elaborar sus planes de Desarrollo Urbano y de Centros de Población Municipal, el Gobierno del Estado ofrecerá su colaboración para formalizar esa colaboración dentro del convenio de Desarrollo Municipal.

Debido a su incidencia en la aguda problemática de la entidad los fraccionamientos son normados en forma especial, para

realizar un fraccionamiento en el Estado, es indispensable obtener la autorización del Gobernador del Estado. No se dará curso a solicitudes de inmuebles ubicados en zonas urbanizables.

Control Territorial

Una consecuencia inmediata de la aprobación de los planes Municipales de Desarrollo Urbano y de los centros de población, es la definición de las áreas urbanizables y de las áreas no urbanizables que se instrumentan a través del programa pinte su raya con una demarcación física de dicho límite.

Es responsabilidad del Municipio, con el apoyo del Estado, evitar el establecimiento de cualquier tipo de asentamiento irregular fuera de la raya.

Para el objetivo es conveniente la creación de Comités Municipales que en coordinación con el CRESEM se avoquen a la prevención de asentamientos irregulares y a la promoción de programas de regularización.

Se debe procurar un manejo coordinado y consistente de los diferentes grupos sociales que ejercen presión sobre los asentamientos humanos.

Es necesario también, que con el respaldo de la Ley de Asentamientos Humanos y de los correspondientes Convenios entre Federaciones, Estados y Municipios se adquieran con los diferen-

tes medios el control de la reserva territorial para la instrumentación de los planes urbanos.

AGUA

Atender la sed ha sido considerada por el ejecutivo como prioridad. La Comisión de Aguas y Saneamiento es responsable por parte del Estado de elaborar los planes regionales para suministro de agua, de distribuir entre los Municipios el agua en bloque que obtenga o que le suministre la Federación, de construir y operar los sistemas intermunicipales para dotación de agua en bloque y de establecer convenios de apoyo y asistencia técnica con los Ayuntamientos para la prestación del servicio.

Es responsabilidad de los Municipios, la construcción mantenimiento y operación de las redes de distribución de agua potable y la construcción, operación y conservación de las redes del alcantarillado sanitario y pluvial.

En el convenio de Desarrollo Municipal pueden establecerse, de acuerdo a las disponibilidades presupuestales, programas conjuntos que atiendan las diversas comunidades, según la escala de prioridades Municipales y dentro de las políticas y estrategias del plan de desarrollo del Estado de México.

OBRA PUBLICA

La obra pública se ejecuta sumando recursos Federales,

estatales y municipales y participaciones del sector social. Ins-
critos en los programas CUD con fondos federales y estatales,
en el programa normal con recursos del Estado.

Es bien sabido que las necesidades y las demandas de
obras superan por mucho los recursos disponibles para hacerlas
por lo que su asignación obedece a un estricto esquema de prio-
ridad que contempla resolver problemas urgentes y avanzar en
los programas estratégicos.

Las diversas acciones de obras públicas se incluyen den-
tro de los subprogramas de caminos, vialidades, edificaciones
electrificación, infraestructura y equipamiento regional y obras
en participación de la comunidad. Los caminos troncales y los
caminos alimentadores responden a criterios de desarrollo nacio-
nal y su ejecución está condicionada al establecimiento de una es-
cala de prioridades Estatales.

La ejecución de caminos rurales debe responder a priori-
dades de orden estrictamente Municipal y a la aplicación de re-
cursos del propio Municipio o los que se incluyan en los Conve-
nios de Desarrollo Municipal.

Un criterio semejante es aplicable a las vialidades urba-
nas, la pavimentación de calles, responsabilidad Municipal, pue-
de ejecutarse en gran parte aplicando la Ley de Cooperación; sin

embargo, se pueden establecer Convenios de Apoyo Municipales y de participaciones estatales para que la capacidad de pago de la comunidad sea menor que el costo de las obras.

Las obras de infraestructura y equipamiento regional tales como aeropuertos, centros deportivos, estadios, etc, según sea el caso pueden ser ejecutados por el Estado o por el Municipio.(38)

Un aspecto importante en los servicios urbanos es la recolección, disposición y tratamiento de la basura para que exista bienestar en la comunidad y para proteger el medio ambiente natural. El Municipio es el responsable de ofrecer el servicio de limpia en las localidades, pero, diariamente, se enfrenta a múltiples problemas y restricciones para atenderlo de manera satisfactoria. La mayoría de los municipios del país carecen de equipo suficiente para el barrido y la recolección, así como de recursos económicos para el mantenimiento de las unidades. Además las autoridades municipales tienen dificultades para encontrar sitios apropiados donde ubicar los desechos sólidos y generalmente no disponen de apoyos técnicos y financieros para aplicar sistemas de tratamiento de la basura que eviten la contaminación ambiental.

(38) " Consulta Pública del Gobierno del Estado de México",
Gobierno del Estado, Toluca.

El crecimiento de la población, el acceso al consumo de una mayor variedad de mercancías y la producción de desechos originados por la industria y el comercio, aumentan considerablemente los volúmenes de basura y extienden la demanda de recolección en el territorio municipal.

El servicio de limpia con los demás servicios públicos que tiene a su cargo el Municipio requiere de una adecuada planeación para organizar mejor los recursos y las acciones. Para ello, se considera necesario que las autoridades elaboren un plan maestro para la prestación del servicio público de Limpia. El Ayuntamiento de Toluca, Estado de México, ha propuesto un Plan Maestro para que los municipios de la entidad contemplen:

- a) La planeación calendarizada de las actividades necesarias para realizar la prestación eficiente del servicio.
- b) La distribución de los recursos económicos que requieren cada una de las acciones.
- c) La participación de la ciudadanía en el proceso del tratamiento adecuado de los desechos sólidos.
- d) La organización de una campaña permanente de limpieza que comprometa, tanto a las autoridades responsables como a la ciudadanía, en el manejo y tratamiento de la basura. Para esta campaña, se recomienda la realización de jornadas escolares en las escuelas primarias de los municipios, de modo que los niños se

conviertan en promotores del cuidado de la ciudad y de la salud de sus habitantes.

En el Municipio de Toluca se han instituido las "Jornadas escolares" que se llevan a cabo en las escuelas primarias, cada semana, con la participación de las autoridades municipales, las de salud pública, los maestros y padres de familia. Todos los niños se integran a la campaña permanente de limpieza, realizando una labor de concientización ante su familia, amigos y vecinos sobre la importancia de mantener limpios los lugares donde se vive y trabaja.

Diversas alternativas ensayan las autoridades municipales para ampliar y mejorar el servicio de limpia .

En el Municipio de Querétaro, Edo. de Querétaro, se ha implementado un procedimiento de readaptación del servicio, en base al mantenimiento y reparación de los camiones y botes recolectores. La planeación y aprovechamiento de los recursos existentes aumentar a 40 las unidades en operación, comparadas con las 12 de que se disponía anteriormente y programar todas las rutas de barrido y recolección durante 16 horas diarias. Esto ha permitido recolectar 400 toneladas de basura por día, contra 180 toneladas en 1982. La recolección se hace en camiones de plataforma de volteo, camionetas y unidades compactadoras de carga

lateral. Con la colaboración de unidades propiedad de la CTM la basura se descarga y recicla en un sitio apropiado llamado "basurero puente".

Para los trabajos de mantenimiento y reparación, el Municipio de Querétaro cuenta con un taller propio que incluye también talleres de pintura, soldadura, herrería y ajuste mecánico. Para el barrido de calles y avenidas se ha contratado preferentemente, a personal femenino y de 90 barrenderos que integran el equipo de barrido, la tercera parte son mujeres.

Ambos ejemplos muestran las diversas alternativas que ensayan las autoridades municipales para ampliar y mejorar el servicio de limpia.

4.2 d) Desarrollo del Municipio en Vivienda Municipal

Una necesidad básica cuya satisfacción condiciona la salud, la alimentación y la educación, es la vivienda, es un importante elemento en el desarrollo social que ratifica su carácter de desarrollo social al respecto la arquitecta Valeria Prieto, Directora General del Encuentro, sobre el Foro de Presidentes Municipales del Encuentro para la Vivienda del Estado de México comenta:

¿Cómo pueden participar las autoridades municipales en las soluciones al problema de la vivienda?

Los presidentes municipales conocen los problemas económicos y humanos con que cuenta la comunidad y su gobierno, para hacer frente a las necesidades habitacionales. Las modificaciones al artículo 115, aunque no se refieren estrictamente a atribuciones en materia de vivienda, contemplan la participación del municipio en el control del elemento fundamental para su producción: La tierra. El 115 también los faculta para plantear y administrar el desarrollo urbano. Pero debe pensarse que estas importantes funciones no serán efectivas para resolver el problema habitacional si no se agregan otros componentes fundamentales como: financiamientos y asistencia técnica a las autoridades municipales. Les corresponde a los municipios realizar un conjunto de tareas tales como: elaborar el plan director de sus territorios seleccionando área para vivienda; evitar la especulación con las tierras que se destinan al desarrollo urbano, particularmente a los asentamientos populares; enfrentar problemas que surgen al destinar las tierras ejidales a usos habitacionales; idear formas de desarrollo urbano municipal autofinanciables.

¿De qué manera se considera la participación popular en la vivienda?

Se trata que las experiencias de trabajo colectivo en materia de vivienda puedan ser dadas a conocer en el encuentro para lo cual se prevé el intercambio de éstas entre usuarios de vivienda, aso-

ciaciones de colonos y representantes populares. Los problemas de diseño, de ejecución de los programas, de la autoconstrucción de funcionamiento de las cooperativas y los sistemas de comercialización de productos, son entre otros, formas de gran interés para plantear alternativas habitacionales para los municipios. (39)

Con el fin de aminorar la problemática de la vivienda el gobierno federal trabaja con un Fondo de Habitaciones Populares de BANOBRAS.

FONHAPO es un instrumento del Gobierno Federal que opera financiamiento para vivienda de interés social.

Atiende a las familias que perciben ingresos hasta 2.5 veces el salario mínimo regional y preferentemente dentro del sector no asalariado.

El FONHAPO proporciona créditos para:

- a) Adquisición de terrenos para construcción de viviendas.
- b) Urbanización con o sin adquisición de terreno para construcción de vivienda.
- c) Construcción de vivienda progresiva.
- d) Mejoramiento de vivienda existente

(39) Revista Fortalecimiento y Desarrollo Municipal,

Secretaría de Programación y Presupuesto, pp. 11-12.

La modalidad de autoconstrucción puede ser para las opciones: construcción de vivienda progresiva y mejoramiento de vivienda existente. También puede optarse por construcción con o sin urbanización y se puede obtener crédito para vivienda en arrendamiento.

El tope máximo de los créditos es de \$450.000.00. de esta cantidad, el FONHAPO, presta el 80% cuando el crédito es solicitado por gobiernos estatales o municipales y promoventes privados. Se presta el 90% del crédito a los grupos sociales organizados, con reconocimiento legal.

El tope máximo de crédito puede elevarse, en caso de incrementos de los salarios mínimos o por aprobación del Comité Técnico.

En relación al monto máximo y al tipo de programa, el Fideicomiso presta lo siguiente:

- a) Organismos pertenecientes al sector Asentamientos Humanos
- b) Entidades públicas de orden federal, estatal o municipal, o bien instituciones que dependen de las mismas
- c) Sociedades Cooperativas.
- d) Organismos privados con especialidad mínima de dos años en la construcción de viviendas de interés social.
- e) Grupos organizados legalmente.
 1. Tasas de interés.

La tasa de interés es diferencial en función del tipo de programa

Se aplican sobre saldos insolutos basados en amortizaciones anuales. El acreditado puede incrementar a las tasas de interés hasta un 2.5% adicional, para compensar los gastos de planeación, operación, administración y venta en que incurre. El porcentaje se definirá entre el acreditado y el fideicomiso. Esta medida excluye a los grupos sociales.

2. Plazos de amortización.

La recuperación del crédito se inicia a partir del momento en que se termine la acción financiera, conforme al programa aprobado por el Comité Técnico. las mensualidades pueden ser fijas o crecientes, pagaderas por mensualidades vencidas.

En ningún caso el beneficiario aportará más del 30% de sus ingresos nominales, para cubrir las cuotas de amortización, interés y seguro de la vivienda adjudicada. El plazo máximo para pagar el crédito es de quince años.

Cuando el organismo acreditado deje de cubrir al fideicomiso mas de dos mensualidades, se deberá cubrir adicionalmente una sobre tasa del 20% , sobre la tasa de interes que corresponde al periodo moratorio. En caso de que en noventa días deje de cubrir las aportaciones contractuales se rescindirá el contrato y se harán efectivas las garantías.

3. Seguros de vida y protección de daños.

Se establecen como obligatorios, durante el periodo de amortización de las viviendas, dos tipos de seguros, que serán cubiertos por el propio beneficiario: El de vida y el de protección de daños. Las cuotas máximas por asegurar son, tratándose de seguros de vida, hasta el .75% anual sobre saldos insolutos, y en el caso de seguro contra daños, el 1.5% anual sobre el importe total de la suma asegurable.

Se denomina estudio a la documentación técnica y práctica formulada para: investigar y desarrollar tecnologías que mejoren la calidad o reduzcan el costo de la vivienda popular.

Estandarizar el uso de materiales.

Impulsar la capacidad técnica para optimizar los programas de autoconstrucción.

Proporcionar aportaciones que mejoren la eficiencia y la productividad durante el desarrollo de los programas que financie el fideicomiso.

El proyecto contiene planteamientos técnicos, formulados por los organismos acreditados, que deben ser cubiertos para solicitar financiamiento al fideicomiso.

Los estudios son inversiones consideradas como irrecuperables.

El monto y tipo de los estudios lo determinará el Comité Técnico a propuesta del Director del Fideicomiso.

En relación a los proyectos, en ningún caso el monto financiable excederá del 2.5% del costo total del proyecto o de cuatro millones de pesos.

Para que se autorice un crédito para proyecto se requiere que el organismo solicitante disponga como mínimo de carta compromiso o trámite equivalente sobre la propiedad del terreno, donde concretamente se ejecutaría el proyecto elaborado.

El costo del proyecto, se incluirá en el importe total del financiamiento para el programa. Si el proyecto es rechazado, el fideicomiso y el promovente absorberán en partes iguales (el 50% cada uno) dicho costo.

Se establecen como garantías para todos los programas:

1. Un afianzamiento durante la obra, relativo al anticipo y hasta un año después de terminada.
2. Garantía inmobiliaria prendaria o fiduciaria, durante todo el proceso de amortización del crédito.
3. Tratándose de entidades federativas se requerirá, como garantía complementaria de la aportación recibida por participar en la administración de los impuestos federales, la cantidad proporcional al crédito otorgado.

Las garantías serán pactadas contractualmente.

Los proyectos deberán mostrar justificación:

Social.

Que corresponda a características demográficas, económicas y sociales de cada localidad y de la demanda en particular.

Jurídica.

Con apego a la normatividad establecida en planes y programas oficiales.

Técnica.

Acordes con necesidades regionales y nacionales, que satisfagan condiciones urbanísticas y arquitectónicas adecuadas y minimicen el costo de vivienda.

Financiera.

Que garantice la factibilidad económica de las operaciones.

El fondo vigilará y asesorará para el cumplimiento y satisfacción de estos requisitos.

Para que se multipliquen las posibles acciones de vivienda, el fideicomiso observará que las instituciones públicas y Sociales tengan mayor participación y corresponsabilidad financiera. (40)

Publicada en el Diario Oficial el 7 de febrero de 1984, la Ley de Vivienda reglamenta al artículo 4o., párrafo 4 de la Constitución. Su función es definir los mecanismos de participación de los sectores social y privado.

(40) Revista Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, Secretaría de Programación y Presupuesto, núm 7, Nov., 1983. pp. I-IV.

Por considerarlo de interés para los municipios, reproducimos a continuación el Capítulo VIII de la citada ley:

" De la coordinación con los Estados y Municipios y concertación con los sectores social y privado."

ARTICULO 57. El Ejecutivo Federal ejercerá las atribuciones que le confiere esta Ley, cuando proceda, en coordinación con los gobiernos de los Estados y con los municipales.

para tal efecto, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el marco del sistema nacional de planeación, celebrará los acuerdos y convenios de coordinación procedentes en los que se establecerán las bases para la operación administrativa del sistema nacional de vivienda y para el apoyo a la ejecución de los programas de vivienda estatales y municipales.

ARTICULO 58. Los convenios y acuerdos de coordinación del Gobierno Federal, con los Gobiernos de los Estados del Distrito Federal y los municipios, para la operación del sistema Nacional de Vivienda, se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos:

- I. La articulación y congruencia de las políticas y de los programas federales de vivienda con los de los Estados y Municipios.
- II. La aplicación o la transferencia de recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas y la forma en que se determine;
- III. La transmisión de suelo urbano o reservas territoriales, para

el desarrollo de fraccionamientos populares y programas de vivienda;

IV. La organización y promoción de la producción y distribución de materiales de construcción;

V. El otorgamiento de estímulos y apoyos para la producción y mejoramiento de la vivienda en renta;

VI. La asistencia y capacitación para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda.

VII. La articulación de las normas y tecnología aplicables a las acciones de vivienda;

VIII. El apoyo a las sociedades cooperativas de vivienda;

IX. El apoyo y asistencia a los organismos locales encargados de normar y operar los programas de vivienda y de aquellas medidas que fortalezcan la gestión en los municipios de programas habitacionales;

X. El establecimiento de mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades, inventario, modalidades y características de la vivienda; y

XI. Los criterios para la celebración conjunta de convenios de concertación con las organizaciones sociales y con los particulares.

ARTICULO 59. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con base en los convenios y acuerdos de coordinación que se hayan celebrado con los gobiernos de los estados y los municipios, lle-

vará a efecto:

I. Coordinar las acciones de los organismos que participen en la elaboración, ejecución y control de los programas federales de vivienda que se realicen en cada entidad federativa; y

II. Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal su intervención conducente, para determinar los apoyos financieros, fiscales, administrativos y, en general, todos aquellos estímulos que procedan para la ejecución de los programas estatales de vivienda.

ARTICULO 60. El Gobierno Federal gestionará ante los gobiernos de las entidades federativas la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda, que tendrán por objeto apoyar a la producción y mejoramiento de la vivienda y de sus elementos y la elaboración, registro y evaluación de las normas y tecnologías para la vivienda. En dichos Comités participarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las de los estados y municipios, así como las organizaciones de los sectores privado y social interesados en el desarrollo habitacional que así lo convenga.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología promoverá ante las autoridades competentes la adopción de las normas dictadas por los comités.

ARTICULO 61. Los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda a que se refiere el artículo anterior que se establezcan en cada uno de los estados, tendrán como funciones, entre otras, las de proponer a las autoridades correspondientes:

- I. La adopción de normas y procedimientos para facilitar la división, fusión y relotificación y todas aquellas medidas tendientes al aprovechamiento de áreas urbanas para vivienda
- II. Las normas de diseño, tecnología, administración y mantenimiento a que se refiere el artículo V de esta Ley;
- III. Los trámites y procedimientos ágiles y sencillos para construcción de vivienda.
- IV. Las medidas para el establecimiento y operación de las unidades de producción y distribución de materiales básicos para la construcción;
- V. Los procedimientos de consulta e información que faciliten los acuerdos y convenios de coordinación y concentración que incidan en la materia;
- VI. Aquellas que expresamente se señalen en los convenios de coordinación respectivos; y
- VII. Las medidas para que el autoconstructor no sea considerado como patrón para los efectos de pago de cuotas y gravámenes(41)

(41) Diario Oficial de la Federación Secretaría de Gobernación, 7 de febrero de 1984.

4.2 e) Desarrollo del Municipio en Transporte

En este aspecto se pretende que mejoren los servicios en lo relativo a tarifas, rutas y calidad de las unidades, con ayuda de estudios que tiendan a establecer tarifas diferenciales, mejoramiento del sistema ferroviario y carretero, transportación marítima, turística, convenios aéreos bilaterales y estimular el uso de vehículos fletados, de una manera general.

Pero en las diferentes ciudades de la República, el crecimiento de las ciudades entre muchas otras consecuencias, la necesidad de atender cada vez mayores demandas de transporte colectivo. En el Simposio de Transporte Urbano Municipal, presentaron diversas experiencias de planeación y operación del transporte urbano y suburbano en ciudades medias y grandes.

El evento, promovido como parte del programa de Cooperación Franco-mexicana sobre transporte, reunió a funcionarios, profesionales y especialistas del ramo, con el objetivo de confrontar puntos de vista y avances logrados en la materia en ambos países.

Las principales conclusiones y recomendaciones fueron:

Planeación urbana y de transporte.

Para planear el servicio de transporte es imprescindible hacer estudios sobre el origen y destino de los usuarios así co-

mo sobre las alternativas de financiamiento.

No existen soluciones uniformes para todas las ciudades, se requiere evaluar las necesidades y posibilidades para seleccionar los equipos adecuados de las densidades de tránsito específica. La selección del equipo y el diseño de las rutas debe tomar en consideración los planes de desarrollo urbano y la preservación de zonas de valor histórico. Para reducir la contaminación se recomienda promover el uso del trolebús, aunque la inversión inicial sea mayor.

Ante las dificultades económicas actuales, es urgente atender las tareas de mantenimiento preventivo para usar al máximo el equipo existente. El gobierno, a su vez, impulsará la producción nacional de equipo y refacciones para lo cual es necesario el desarrollo de una "familia de autobuses urbanos" adecuados a las condiciones del país.

Aspectos institucionales del transporte urbano.

Es imprescindible lograr un mayor profesionalismo en la prestación de los servicios, mejorando sistemas administrativos y de organización.

Para elevar la eficiencia de las empresas de transporte se debe capacitar a los operadores, instalar centros de información para los usuarios y relacionar a los prestadores de servicios con los planificadores y con las autoridades locales.

La organización de las prestaciones del servicio puede contemplar la operación de empresas públicas o mixtas, estatales o municipales, cuyo tamaño permita operar sin costos elevados.

Las demandas y sugerencias de los usuarios deben ser tomadas en cuenta en las decisiones que afecten el funcionamiento del servicio.

4.2. Desarrollo del Municipio en Producción Agropecuario

Con el incremento de la superficie productiva mediante la terminación de obras en proceso, con criterios selectivos, para que con el menor gasto y tiempo logren sus metas, se pretende generar el mayor número posible de empleos en la producción agropecuaria.

Así se complementan las acciones tendientes a arraigar a la población en su lugar de origen.

Tomamos como ejemplo el ayuntamiento del municipio del centro de Tabasco, donde sea ha puesto en marcha un programa de desarrollo agropecuario y pesquero.

A la fecha se han puesto en funcionamiento las siguientes unidades:

16 granjas de pollo

5 granjas de cerdos

10 granjas piscícolas para la producción de tilapia.

9 granjas ovinas para la producción de borrego Tabasco

50 módulos agrícolas.

120 tractores para dar apoyo gratuito a los campesinos.

Un huerto frutícola.

30 módulos agrícolas.

Todas estas pequeñas empresas productivas son operadas por los Comités de Acción Comunitaria en donde participan fundamentalmente mujeres, quienes se encargan de alimentar y cuidar de los animales y de programar las jornadas de la producción requiere. Para el funcionamiento de las granjas de pollo, por ejemplo, cada persona aporta seis o siete jornales durante las 8 semanas que dura el ciclo de crecimiento.

El gobierno municipal proporciona todo el material que las instalaciones requieren y asesoría continua para su construcción y funcionamiento. Se encarga igualmente de enviar el alimento a las granjas, de la comercialización, del transporte de los productos y de la distribución de los beneficios económicos obtenidos.

CONVENIOS DE COORDINACION PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

Por primera vez se incorporan en la planeación nacional estrategias de desarrollo ecológico como una respuesta a las necesidades de una población para asegurarle una vida adecuada y un aprovechamiento de los recursos naturales.

Las causas de los problemas ambientales está unida a los di-

ferentes estilos de aprovechar y usar los recursos en diferente grado de cambio y deterioro ecológico . A su vez existe relación debido a la dimensión tan grande que han alcanzado los problemas por los modelos tecnológicos , por la organización social y por la estructura económica regional.

Frente a ello, se necesita un replantamiento de la relación de la sociedad con su medio ambiente: agua, tierra, fauna, flora, fuentes de energía. Estos elementos deben ser protegidos, conservados y aprovechados de maneras distintas. Cualquier acción debe ser concebida y evaluada considerando su impacto posterior en el medio natural. Ahora , los derechos sociales sobre la naturaleza son parte de la acción comunitaria y no pueden ser reducidos; exclusivamente a la esfera de la acción gubernamental.

Estas ideas fueron expresadas en la Reunión Regional de Ecología, celebrada en Tlaxcala el mes de mayo pasado. La reunión fue convocada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el gobierno de la entidad, asistiendo representantes e instituciones públicas empresas privadas, centros de investigación, presidentes municipales y miembros de comunidades. Los temas discutidos abarcaron diferentes aspectos de la ecología como son:

la planificación y la gestión del desarrollo con criterios ecológicos, incluyendo la ordenación del uso del territorio y de los recursos renovables y no renovables.

Las técnicas para el control de la contaminación ambiental, tratamiento para el agua, aire, suelo, y manejo de residuos líquidos y sólidos. La administración de los recursos naturales, como son las reservas y parques naturales medidas para la conservación y restauración de la ecología en áreas contaminadas y desforestadas, investigación y desarrollo de proyectos para el mejor aprovechamiento de recursos naturales y el desarrollo rural.

Aprovechamiento integral de los recursos naturales : manejo de la flora y fauna, creación de ranchos, criaderos y viveros locales, plantas útiles en zonas áridas , etc.

Dentro de esta variedad de puntos, fue interesante conocer las experiencias de proyectos ecológicos concretos. Distintas autoridades y comunidades han logrado avances en la aplicación de las ideas ecológicas en sus localidades .

Muchos de estos proyectos han sido apoyados o promovidos por los municipios y demuestran la existencia de un buen número de iniciativas bastante exitosas. Entre otros se encuentran los siguientes:

El municipio de Tepezalá, en Aguascalientes, está por aplicar un convenio con la SEDUE para el manejo y control de la basura. Un convenio similar está en marcha en los municipios de Morelos.

En el municipio de Calpulalpa , Tlaxcala, el IMSS / COPLAMAR proyecta introducir el sistema SIRDO para la reutilización de los desechos orgánicos , con el cual se espera atender a 1500 habitantes y ob-

tener beneficios para la recuperación del agua y la producción de abono.

El Fideicomiso Sahagún, en Hidalgo, a través de su empresa Plásticos Automotrices DINA, está desarrollando un prototipo de sistema SIRDO de fibra de vidrio a bajo costo. Este sistema intenta apoyar a los municipios para la prestación del servicio de drenaje.

El estado de Hidalgo está impulsando el desarrollo de las comunidades de la Huasteca, a través de un convenio llamado "micrópolis ecológicas", basados en la organización comunitaria autosuficiente. Con esta idea se reunió en Las Piedras, a 5000 habitantes de 5 ejidos. Se tienen ya con número 250 casas integradas en áreas productivas utilizando tecnologías alternativas, con lo cual abaratan en 7 veces el costo del agua y la energía eléctrica. Las "micrópolis" forman parte de los planes municipales de desarrollo.

En Puebla se tiene un proyecto para el aprovechamiento integral de los subproductos del café; hasta ahora sólo se aprovecha el 20%, el 80% restante se tira sin ninguna utilidad; contaminando tierras y ríos.

En Salamanca, Guanajuato, se lleva acabo una campaña municipal en contra de la contaminación provocada por ruidos, basura, agua, gases, tránsito, emisiones de gases y polvos, incluyendo medidas para la preservación de zonas verdes.

Con la finalidad de proteger y restaurar el medio ambiente, la Secretaria

ría de Desarrollo Urbano y Ecología a celebrado convenios de Coordinación con diferentes organismos. La firma de estos Convenios se inició el 29 de diciembre del año pasado y las acciones que se establecen en ellos responden a los lineamientos y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

SEDUE-PEMEX.

Este Convenio se celebró el 29 de diciembre de 1982 con el objeto de prevenir, proteger y restaurar el medio ambiente en lo que se refiere a las actividades de la industria petrolera.

El Convenio influye la elaboración de estudios y apoyos para la restauración y protección del medio ambiente en aquellas áreas consideradas de interés especial para ambas dependencias. Algunas de las acciones que mediante el Convenio se quiere desarrollar son: Restauración de aquellos terrenos que se ven afectados por el derrame de hidrocarburos; preservación ecológica tanto terrestre como marina de las especies, en ciertas zonas como en Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas, donde el equilibrio ecológico pudiera haberse alterado; revisión de la tecnología existente y la adopción de medidas para evitar los malos olores que provienen de la evaporación en los tanques de almacenamiento; mejoramiento de la calidad de los combustibles, gasolina y diesel, como una manera de controlar la contaminación del aire en el valle de México; establecimiento de mecanismos para economizar tanto gas como agua de enfriamiento en las instalaciones de petróleos mexicanos.

SEDUE-Departamento del Distrito Federal

Este convenio, firmado el 4 de julio del presente año, contempla la formulación de programas y reglamentos para descargas al alcantarillado, para reuso y recirculación de aguas, para supervisión y atención de emergencias por contaminación ambiental, para el manejo y el destino final de los residuos sólidos en el Distrito Federal y para el control de la contaminación provocada por puentes móviles. También contempla la elaboración de un inventario de fuentes fijas de contaminación, el cual abarcará los aspectos de aire, agua y residuos sólidos, incluyendo residuos tóxicos industriales.

Se establecerán también los criterios sobre usos recerbas y destinos del suelo para los programas de desarrollo urbano del Distrito Federal, así como programas de divulgación y educación ecológica para consientizar a la población y fomentar su participación, tanto en los planteamientos como en la ejecución de los programas convenidos.

SEDUE-Azúcar, S. A.

La SEDUE celebró también un Convenio de coordinación con la CNIA (Comisión Nacional de la Industria Azucarera) que, junto con la unión nacional de productores de azúcar, S. A., forman hoy un solo organismo llamado Azúcar, S. A. El Convenio firmado el 4 de julio tiene como objetivo la protección y la restauración del medio ambiente del deterioro que pudieran haber provocado las actividades llevadas a cabo por la industria azucarera. Según lo previsto en el Convenio, la indus-

tría del azúcar modificará los combustibles que utiliza y aplicará las medidas técnicas que sean necesarios para prevenir y resolver los problemas ambientales causados por sus actividades.

SEDUE-Estado de Jalisco.

Se firmó el 14 de julio del corriente año. Establece que las partes coordinarán sus esfuerzos para la conservación y restauración de las condiciones ecológicas en el territorio del estado, especialmente en la zona metropolitana de Guadalajara y en la región del lago de Chapala.

Algunas de las acciones previstas en el Convenio son promover la construcción del Distrito de Control del Medio Rfo Lerma ya que el problema de contaminación del Lago de Chapala es provocado por las descargas locales y por la contaminación que el Rfo Lerma aporta al lago. Se acordó reglamentar la calidad del agua de las descargas que se depositan en los sistemas de alcantarillado para protegerlas del deterioro y la acumulación de gases peligrosos; elaborar un Plan Integral para el control de los recibos sólidos municipales con la participación de la SEDUE en coordinación con el Estado y los municipios; desarrollar programas de promoción, divulgación y orientación para dar a conocer a la población los avances logrados en la protección del medio ambiente y destacar la importancia del uso racional de los recursos naturales, así como la necesidad de cumplir con las normas y reglamentos para su uso y conservación.

Estas y otras acciones del mismo tipo señalan la importancia que puede tener el municipio como canal apropiado para la difusión de los problemas ecológicos. El presidente municipal puede cumplir ese papel de educador, impulsando la incorporación de tecnologías apropiadas para defender los recursos naturales. Para ello, puede utilizar diversos medios de información y educación dirigidos a niños y adultos contribuyendo a crear una nueva actitud frente al medio ambiente.

C A P I T U L O V

EL MUNICIPIO Y LOS GRANDES PROBLEMAS DE M E X I C O

1. Situación de los municipios mexicanos en los aspectos:

A) políticos

B) económicos

c) sociales

D) jurídicos

2. Materias de acción municipal

3. Centro municipal

4. Archivos municipales

1. Situación de los municipios mexicanos en los aspectos

A) Políticos

Castorena afirma que la ley reconoce en el municipio un poder social cuyas manifestaciones son ahogadas por poderes superiores y en ocasiones por la misma ley.

Socialmente los municipios mexicanos son un desastre, de una manera política los municipios dependen de poderes superiores y económicamente los ingresos son en mayores proporciones para la federación y para los estados, quedando una mínima parte para las unidades municipales.

El artículo 40 de la Constitución Federal previene que la voluntad del pueblo mexicano es el organizarse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. Las partes que integran la federación lo sabemos, son los treinta y un estados de la república del Distrito Federal, así como para los Estados, la Constitución Fe

deral misma en sus artículos 73 fracción VI y 115, previene que los primeros se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes eficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes, y que cada una de ellas estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa; y que los segundos, los Estados, adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases que en ella se expresan y acerca de las cuales con posterioridad habremos de hacer las debidas consideraciones. Ahora bien, las constituciones particulares de los diferentes Estados al ocuparse de la división territorial de los mismos, establecen con una uniformidad notable, la siguiente división territorial: cada uno de ellos se divide en un número determinado de regiones, denominadas generalmente distritos o cantones, los cuales han sido erigidos con fines electorales, de recaudación y de justicia, siendo la municipalidad en la que toman asiento las autoridades encargadas de la administración de justicia y de la recaudación de los fondos públicos, la cabecera de distrito o cantón; y en cada uno de estos se encuentran dos, tres o cuatro municipalidades, respecto de las cuales los funcionarios aludidos ejercen sus atribuciones. Yendo todavía más lejos, encontramos que cada una de estas municipalidades tiene bajo su dependencia pequeños poblados a los que

según los Estados, se les nombra delegaciones, comisarías, etc.; y que muchos de ellos al ocuparse de su división territorial, ni siquiera los mencionan, ni muchos menos cuando tratan de la organización administrativa.

B) Económicos

V. Económicamente no es menos desastrosa la situación. Transcribimos a continuación el cuadro de los presupuestos de egresos de los Estados de la Federación del Distrito Federal, en el año de 1925 y lo acompañamos con algunos de los presupuestos de los municipios.

	Ingresos	Egresos	Municipios en total
Campeche	\$ 483.195.77	\$	
Coahuila		1.235.820.25	2.217.500.00
Chihuahua		2.430.070.25	1.538.802.11
Durango	1.084.987.19	934.157.00	991.492.59
Guanajuato		2.241.257.65	1.452.074.64
Guerrero	504.625.06	849.967.18	420.857.66
Hidalgo	2.073.473.58		
Jalisco	3.716.536.14	4.181.434.00	
México	2.178.113.46	2.906.270.30	
Michoacán	2.059.866.64		
Morelos	139.016.89	569.886.50	196.511.35
Nayarit		520.002.75	
Nuevo León		1.060.234.71	
Oaxaca	1.031.673.92	2.443.831.72	
Puebla	2.304.019.54	3.601.929.66	
Querétaro		732.409.00	470.748.65
Sinaloa		2.581.821.75	
Sonora		1.539.892.20	1.837.875.09
Tlaxcala	495.875.50	650.156.75	
Veracruz	3.929.945.34	6.959.195.25	1.688.788.30
Yucatán	381.705.54	2.517.298.70	
Zacatecas	1.064.803.05	1.138.073.95	466.755.36
Federación		323.457.082.25	
Distrito Federal		15.982.069.45	14.702.056.25

No necesitamos advertir la enorme desproporción de los presupuestos, ya no sólo de los Estados con relación a la Federación, sino de los municipios con relación a los estados".(42)

La base, pues de nuestra organización política, económica y social, se encuentra minada, atrofiada hasta cierto punto. (Hay pues que, como dicen los autores de la Ley Municipal Española de 1924 en la exposición de motivos, oxigenar la vida municipal. Mantenido nuestra organización política actual ni los Estados, ni la Federación, podrán jamás preocuparse de los problemas que única y directamente afectan a los municipios, y en caso de que lo intentara lo harían defectuosamente).

Por lo demás, no vamos a proponer como remedio, el que los estados o la Federación reduzcan sus presupuestos, aunque ellos sería justo, pero las dificultades para obtenerlo son algo más que insuperables. Para darnos cuenta de la justicia que habíamos, veamos en que se gastan los presupuestos de los Estados. (Tomemos el mismo Estado de Guanajuato, con la previa advertencia de que los servicios que de él mencionamos, casi invariablemente existen en todos los demás Estados.

Servicios que pueden ser beneficios para los Municipios el Legislativo, el judicial, el Ministerio Público, la instrucción y la salu-

(42) José Castorena, Problemas del Municipio Mexicano, Banobras, México, 1983, pp. 32 - 33.

bridad. Veamos las cosas, sin embargo, con más ciudad. ¿Hasta qué punto es beneficiosa para los Municipios la legislación? cuando llegue la ocasión de estudiar las leyes municipales y las Constituciones de los Estados, podremos darnos cuenta de la tendencia que existe en la mayoría de ellos si es que no en todos, de limitar considerablemente el radio de acción de los municipios, dejándolos realmente en una situación de dependencia en todos los aspectos, ya respecto del Congreso Local, ya respecto de los Gobernadores. Este ramo de la actividad pública, tan puede ser benéfico como puede ser perjudicial y adelantán donos un poco, diremos que en los momentos actuales es notoriamente perjudicial para las localidades.

Siguen dos ramos ligados estrechamente entre sí, el judicial y el ministerio público. Es más que suficiente el pasarse unas cuantas horas en la suprema Corte de Justicia de la Nación examinando los expedientes formados con motivo de los juicios seguidos ante los jueces de primera instancia del país todo, y respecto de cuyas sentencias sea hecho valer el juicio de amparo por los litigantes para darse cuenta exacta de lo venal y de lo ignorante que en la mayoría de los casos son los letrados encargados de la Administración de Justicia en los Estados. Tenemos que decir también respecto de este servicio, que no beneficia a las municipalidades como debiera ser.

El ramo de instrucción es seguramente el más provechoso para las municipalidades, no así el de la salubridad que, por ser tan corta

la cantidad votada , apenas si ha de alcanzar para las necesidades de este orden de la capital del Estado.

Queda, como verdad indestructible, que los Municipios contribuyen excesivamente para un solo servicio provechoso, el de instrucción, y quedan por virtud de ese mismo exceso en una situación de penuria que les impide el desarrollar en la medida necesaria una política local.

En cuanto a los servicios que presta la federación, podemos decir que ya directamente (educación, Fomento, Agricultura principalmente en su aspecto agrario, comunicaciones, etc.) ya indirectamente (Paz, buenas Relaciones internacionales, Finanzas, Crédito, etc.), benefician en una buena parte a los Municipios. Lo único que cabe hacer notar es la tributación excesiva de que ya nos hemos ocupado. (43)

En atención a esta situación nos permitimos lanzar este primer esfuerzo de organización integral del país. Pedimos, por ser este el primer ensayo serio que se hace acerca de la cuestión, el que se le vea, no como un trabajo que pretenda sentar definitivamente las bases de organización municipal sino como un simple esfuerzo que pretende antes que nada, atraer las miradas sobre esa cuestión tan llena de interés humano y sobre todo de tan grande trascendencia nacional.

Todos los datos que damos acerca de los presupuestos de los Estados los hemos tomado de la Memoria de la Convención Nacional

(43) ibid.

Fiscal, y algunos otros nos han sido proporcionados por el Comité de la misma.

C) Sociales

"III. Socialmente, nuestros municipios son un desastre. Bastaría comparar la vida del Municipio más importante de la República con la capital de la misma para advertir desde luego cuánta mediocridad, cuánta deficiencia se advierte en el primero.

Es la vida tan poco atractiva, que un fenómeno general se observa en todo el país: los hombres de verdadero empuje, los ambiciosos de provincia, vienen a radicarse a la capital de la República. Los centros de cultura en los Municipios que no son la capital, son nulos las escuelas deficientes, los movimientos progresistas apenas se advierten, el periodismo se encuentra en el embrión; cualquier síntoma de libertad es sofocado rudamente las autoridades son intocables en todos los sentidos, la crítica de sus actos es un delito imperdonable, que si no lo castigan con la ley que no los autoriza, lo hacen porque lo juzgan conveniente. Es tan general el conocimiento sobre estas circunstancias, que no hay quien piense con horror en ir a vivir a las provincias, se llamen como se llamen. El vicio del alcohol está muy difundido, y en todas las clases sociales, por desgracia. En una palabra existe en ellos un raquitismo, en todos los aspectos nobles de la vida.

D) Jurídicos

I. El primer deber es el caracterizar con la mayor claridad

posible las condiciones del problema Municipal Mexicano. Procederemos desde luego a averiguar su existencia.

Son dos cuestiones de carácter netamente jurídico a las que da nacimiento: la una de derecho, la otra de técnica jurídica. La una deriva de la solución que se le dé a la otra, la de técnica jurídica, de la de derecho. De ésta pues nos ocuparemos en primer término.

Existe una verdad científica que no admite discusión ninguna acerca de ella; la cual es: que el derecho existe y sólo puede existir entre los hombres, únicos seres que, fuera de toda discusión metafísica, puedan determinarse por sí mismos; es decir que son un poder activo, con capacidad de discernimiento y con facultad propia de obrar.

Ahora bien, el hombre sólo vive en sociedad, y en toda sociedad se encuentran frente a frente tantos poderes activos como hombres la componen. No es posible, sin romper el hecho social, el que todas estos poderes manifiesten cada uno aisladamente y según su interés propio, pues ello significaría la negación de lo social. En fuerza que su manifestación sea conforme a todos, que todos puedan sacrificando algo, alcanzar lo que desean, que todos sufran una limitación a su poder. He aquí el Derecho surgiendo desde luego que la vida social se produce, porque todo poder limitado es un poder jurídico, y el hombre no significa, no es un poder social, sino cuando es un poder limitado.

Sin embargo, el hombre no es el solo poder social. Si es cierto que el reconocimiento como tal es de la época moderna, del Derecho

Constitucional; también es cierto que casi paralelamente con este reconocimiento del hombre han aparecido en el derecho otros reconocimientos de entidades, de poderes sociales distintos del hombre; que si bien toman de él las facultades de autodeterminación y espontaneidad que los hace jurídicos; representan a ciertos intereses que los caracterizan e individualizan al grado de aparecer en muchos puntos diferentes del hombre mismo, puesto que ya en una ya en otra forma se imponen ciertas finalidades superiores, de interés común, en detrimento de los egoísmos individuales.

Podemos agrupar tales poderes sociales en las siguientes categorías: en primer lugar se encuentra el hombre, como poder original y primario; en el orden de formación sigue con toda seguridad la clase social nacida de una actitud idéntica de un grupo de individuos, ante la vida. Se crea espontáneamente y tiene generalmente por causa el trabajo, los oficios. Los intereses de los hombres que ejercen una misma profesión se solidarizan de tal manera, que crean al lado de los hombres mismos que la forman una especie de segunda personalidad que exige en cierta manera de sus miembros, un sacrificio de sus exigencias propias. Dicha personalidad se traduce y se tradujo siempre en un sentimiento, el de solidaridad, que durante largos años pasó desapercibido en el sentido de que no se pensó, ni se especuló sobre él. Hoy que su formación es más consciente que espontánea, nadie puede negar que constituye real y efectivamente un poder social. Las pruebas de su

existencia abundan considerablemente, y si para el pasado queremos encontrar una, hay que ver nada más en la historia de un pueblo, por cuántos gobiernos militaristas, teocráticos, aristocráticos, etc., ha pasado significando esto, como cada clase al llegar al poder en la antigüedad y todavía hoy, afirma su fuerza, dando al estado mismo un aspecto general que crea la denominación.

Siguen en el mismo orden las asociaciones, entendiéndose por tales toda agrupación consciente de hombres que persiguen al constituirse un fin determinado. Cabe dentro de este grupo, la más grande diversidad de agrupaciones: sociedades mercantiles, civiles, asociaciones de beneficencia científicas, educativas, etc. Claro que mientras haya algunas que hasta en el derecho han recibido ya una sanción (sociedades mercantiles que según la ley tienen personalidad), las hay sin embargo, que permanecen ignoradas de él, tales, las asociaciones deportivas, recreativas, etc., y que a pesar de esa ignorancia significan y no puede ser menos un poder social, ya que ligados los hombres que la componen por una aspiración común, le dan por ello su espontaneidad, su poder, y hacen de ella una personalidad aparte, cuya fisonomía dominante es precisamente esa misma aspiración que la creó.

Con la formación del Estado Moderno surgieron otras dos clases de poderes, respecto de los cuales ha sido más difícil su reconocimiento por el derecho: son el Municipio y en el Estado Federal, el Estado Federado. En el primero se perciben todavía con mayor claridad

que en el segundo, los intereses humanos que lo constituyen en un poder social; por cuanto que, como lo habremos de probar posteriormente estos intereses son el resumen necesario de las necesidades de los hombres que habitan en el municipio y a las cuales éste está obligado a dar satisfacción. No se trata aquí como en los dos poderes sociales anteriores de una aspiración simple y sencilla, ya de trabajo, ya de negocios, se trata de toda la serie de aspiraciones humanas, de las aspiraciones comunes de los hombres y de las necesidades comunes de los mismos. Por eso, cuando su reconocimiento como poder social sea producido en el orden jurídico, sea sostenido la idea de que se le deje en la solución de los problemas propios la mayor libertad posible de acuerdo con los intereses del Estado.

Los Estados federados, casi carecen de los intereses que en los anteriores hemos encontrado, para firmarlos como un poder social los grandes intereses de paz, de seguridad, de defensa, de instrucción, de fomento, etc., que justifican la existencia del Estado, lo satisface completamente la Federación, sin que en la vida del Estado ni en la Federación repercuta los raquíticos servicios que sobre las mismas materias tienen establecido los estados. Sigue naturalmente también como un poder de federación. Respecto de ello nada tenemos que decir por ahora ya que debiendo satisfacer las necesidades que crea la convivencia de las naciones, así como las que significan adelanto de la nación y debiendo desempeñar las funciones de Estado y cumpliendo con

todas ellas, tiene ya conquistado su carácter de poder social; pues que en último análisis se apoyan todas ellas en ciertas necesidades de los hombres, en ciertas aspiraciones, que coloran su actividad, como hemos visto que colora la de los otros poderes sociales.

Ahora bien, ¿Cuál es la forma como se organizan estos poderes sociales?, el grado de evolución política a que hemos llegado, ha elevado a categoría de principio de Derecho Público, el que uno de estos poderes jurídicos, alguno habría de ser, el Estado, tiene capacidad para organizar a los demás, de organizarlos jurídicamente de imponer y de imponerse a sí mismo el Derecho, de limitar la libertad de los demás poderes sociales y limitarse él a sí mismo, pues que la negación del derecho sería la existencia de un poder social ilimitado; derecho y límites, que no tienen otro objetivo que alcanzar el desenvolvimiento y desarrollo de todos y cada uno de los poderes sociales, sin entorpecimiento de parte de ellos mismos, de modo que la natural espontaneidad de los unos no se convierta en obstáculo de la natural espontaneidad de los otros. Todo poder social presenta entonces dos aspectos: uno de libertad de reconocimiento del libre desenvolvimiento de sus aspiraciones de sus facultades, de sus necesidades; el otro de limitación, de reducción de la libre espontaneidad a ciertas normas. Ambos aspectos se completan: hasta cierto límite, la actividad de ellos es límite no sufre ninguna restricción. Pero cuando se va mas allá entonces el poder social organizado no superior, el Estado, imponen las sanciones pre-

viamente establecidas para los casos de transgresión. El orden jurídico en su integridad, con un poder organizador, o por lo menos con carácter interpretativo de las necesidades y exigencias de los demás, es un natural resultado de la convivencia de los hombres. Este poder social organizador, el Estado, que muchas veces (y casi son las más) organiza a los otros poderes sociales sólo de acuerdo con las exigencias de un partido, de un ideal, de una tendencia, de una clase hoy, tomando una actitud más cercana a la realidad y por consecuencia a la verdad encausa a sus energías en el sentido de promover una nueva organización de los poderes sociales, de acuerdo con las necesidades, exigencias y aspiraciones, ya no de un partido de una clase, de un grupo, sino de los poderes sociales en su totalidad.

Dentro de este orden de ideas y examinando nuestras leyes y con más propiedad los actos concretos de nuestros gobernantes podríamos perfectamente establecer a qué grado de comprensión ha llegado entre nosotros la tesis que acabamos de plantear. Bástenos por ahora el hacer notar, que tal vez sin averiguar el fondo de las cosas, los legisladores de todos los países han reconocido con más o menos precisión la existencia de estos poderes sociales y con mayor o menor tino los han organizado de acuerdo con su propia naturaleza y sus propias necesidades.

Concentremos nuestra atención en el poder social objeto de este trabajo, el Municipio. Respecto de él tendremos que averiguar

1o. Qué manifestaciones de vida tienen, 2o. Cuáles son de acuerdo con las conclusiones del punto anterior los dos aspectos de libertad y limitación que naturalmente debe de reconocerle el Estado, materia del capítulo 3o., y 3o. de acuerdo con el orden de ideas expuestas en los anteriores dos capítulos, cual debe ser su organización.

Pero antes de entrar al estudio de estas cuestiones, digamos aún cuando sólo sean unas pocas palabras, a reserva de volver sobre la materia, acerca de la otra cuestión planteada al principio, la de técnica jurídica, la cual propiamente entra dentro del tercer punto anterior, el que se refiere a la organización del municipio. Si como hasta hoy lo hemos demostrado, es el municipio un poder social, y marca ciertos intereses propios a la vez que ciertas necesidades y exigencias tiene consecuentemente en el vida social del Estado que satisfacer un sinnúmero de funciones, que se acuerdan ya con los intereses propios de él ya con los intereses del mismo Estado. El problema de la técnica jurídica se plantea en la siguiente forma: dadas tales finalidades de todo Municipio ¿En que forma se le debe organizar para que las alcance plenamente? Esta es una cuestión de la que con la debida amplitud habremos de ocuparnos más tarde, por ahora debemos entregarnos a la tarea de investigar cuál es la situación jurídica, económica, política y social del Municipio Mexicano.

II. De acuerdo con los anteriores desarrollos, ¿Es el municipio mexicano un poder social, está reconocido así por las leyes?, y si

no ¿Es su actuación lo suficientemente significativa para poder decir que apesar de la negación de su poder, por la ley, tiene en la vida las manifestaciones necesarias para ser considerada como un poder social? por la ley está reconocido como un poder social; pero su actuación es casi nula, sus manifestaciones de vida son ahogadas por los poderes superiores y muchas veces aun por la ley misma, que careciendo de unidad por la diversidad de legisladores, el Federal y los de los Estados, implica en muchas cuestiones contradicciones graves que es urgente hacer desaparecer ".(44)

2. Materias de acción municipal

Toda la organización interna de un municipio depende de los recursos económicos sociales con que cuente, en el número de habitantes y la extensión de su territorio. Esto también condiciona al logro de las metas que se pretenden alcanzar .

Los municipios están estructurados por la tesorería municipal, departamento de policía, tránsito, bomberos , departamento de mercados, rastro, agua potable, saneamiento, alumbrado, parques y jardines, departamento de obras públicas y otros. Al frente de cada departamento está un regidor, éstos son administrados directamente por el Ayuntamiento .

El presidente municipal puede nombrar a delegados o comisarios o bien pueden ser electos para cada comisaría o delegación en -

(44) Op. cit., pp.27-31.

que se divide el municipio.

En los municipios de gran importancia pueden darse sociedades mercantiles municipales además de cualquier forma administrativa - de organización centralizada, desconcentrada o descentralizada.

En México los organismos públicos descentralizados están encargados de la administración de servicios públicos, como mercados, rastos, y sistemas de agua potable, construidos con créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., cuya ley Orgánica exige la creación del tipo de organismos que administren el servicio paguen el crédito y al extinguirse éste entreguen la instalación al municipio (Art. 49 fracción II inciso e).

Es indiscutible que el aspecto de la hacienda municipal es uno de los aspectos más importantes a fortalecer.

"Incrementar y desarrollar la capacidad administrativa de los municipios a fin de optimizar sus posibilidades de atender las necesidades y demandas de sus habitantes, así como prepararlos para la operación de nuevas y más complejas responsabilidades", es el objetivo principal de todos los municipios.

Eduardo Estrella Acero, presidente municipal de Cajeme, Sonora cuya cabecera es Ciudad Obregón, sostuvo que la modernización administrativa del municipio es necesaria porque resulta "indudable que en la mayoría de los estados y municipios de la República, aún subsisten estructuras administrativas tradicionales y obsoletas que

obstaculizan la modernización de la gestión pública y profundizan, - cada vez más, la brecha tecnológica que existe entre las administraciones públicas federal, estatales y municipales. Por ello los municipios tienen la necesidad imperiosa de realizar un esfuerzo urgente de modernización administrativa.

La diversidad de condiciones de los ayuntamientos del país no debe ser impedimento para hacer efectiva la descentralización. Hoy el - Gobierno de la República define nuevos cauces para impulsar el desarrollo de los municipios no se han adoptado formas rígidas preestablecidas, sino por el contrario, localmente en cada estado y región del país, se puede encontrar soluciones y adecuaciones al medio para optimizar los recursos y alcanzar una mayor eficiencia y efectividad en su utilización." (45)

En el municipio se resuelven toda una gama de asuntos que - van desde la elaboración de presupuestos y autorización del gasto público hasta la aplicación de sanciones, otorgamiento de permisos y licencias.

Su actividad puede ser tan variada y compleja como sea necesario en atención a la característica y necesidad del territorio y de los sujetos gobernados. Las acciones y la reflexión son cotidianas (45) Revista Fortalecimiento y Desarrollo municipal, Secretaría de Programación y Presupuesto.

4. Archivos municipales

Los archivos son importantes por la constancia que tienen - guardada entre sus páginas, de manera que podríamos saber el cambio sufrido a través del tiempo en un lugar determinado, dada la importancia que revisten los municipios del estado de Puebla han rescatado recientemente sus archivos. El estado de abandono en que se encontraban los documentos históricos de los municipios de Puebla ha sido superado en sólo dos meses de trabajo intensivo.

Este importante se realizó gracias al apoyo del gobierno del estado y a la asesoría del Archivo General de la Nación quien, cumplió así una nueva fase de su programa Nacional de Rescate de Archivos Municipales, iniciado en el año de 1977. A la vez, la participación de la comunidad en esta tarea fue entusiasta, participando estudiantes de primaria, secundarias, preparatoria, normales, técnicas, maestros y directivos de escuelas; autoridades y empleados del ayuntamiento y, en forma espontánea, muchas personas más que atendieron la invitación de acudir a los archivos.

El objetivo del programa fue reunir la documentación de los archivos; extraída de bodegas, tapancos, y oficinas municipales; limpiarla y ordenarla, a fin de facilitar su consulta, por su interés tanto histórico como administrativo.

El 8 de septiembre de 1983 las autoridades municipales y la di-

rección del AGN ratificaron su participación en el proyecto que se comprometieron llevarlo adelante mediante una campaña intensiva que debería terminar el 12 de noviembre del mismo año. Se contaba con sólo dos meses para organizar 217 archivos.

C A P I T U L O V I

MUNICIPIO Y HACIENDA

1. Bases del presupuesto municipal por programas

1.1 Esquema básico del programa municipal

2. Objetivos generales del proceso de programación y presupuestación

3. Lineamientos para la operación a nivel regional del proceso programación presupuestación

4. Programación y presupuestación del desarrollo regional

1985

5. Los ingresos del municipio y el 115 constitucional

6. Apoyo técnico a la hacienda municipal

7. Las relaciones fiscales de la federación con los estados
y los municipios

8. Programación de obras con recursos federales en el
municipio

1. Bases del presupuesto municipal por programas

A continuación se explican las razones por las que es importante un presupuesto municipal y aún más si éste es por programas.

" Para alcanzar los objetivos de la planeación se requiere de instrumentos administrativos que transformen las prioridades nacionales, estatales y municipales en acción pública cotidiana.

La función programática dentro de la administración adquiere un papel vital porque traduce las políticas y estrategias de la planeación en proyectos, tareas y acciones calendarizadas, definiendo a los responsables de su ejecución y los costos respectivos.

La adopción de la técnica de Presupuesto por programas puede permitir a las dependencias municipales hacer frente a las demandas de la comunidad en forma más eficiente. Puede también servir para dar respuesta a las nuevas responsabilidades que la Constitución les confiere e integrar sus acciones a la Planeación Nacional y Estatal.

La Técnica de presupuesto por programas permite defi-

nir aquellas actividades que deben realizarse para alcanzar las metas y cumplir con los objetivos de los planes de desarrollo municipal. Define los proyectos concretos de una gestión financiera determinada, conforme a un conjunto de programas específicos cuyos costos se pueden evaluar unitariamente, estando su cumplimiento a cargo de una unidad ejecutora responsable.

La asignación de recursos utilizando la técnica de Presupuesto por programas se efectúa mediante el uso de varias categorías programáticas, a saber:

Función: Esta primera categoría programática describe los fines, que están enmarcados en las leyes respectivas con el carácter de atribuciones, por los cuales el Municipio presta los servicios correspondientes.

Subfunción. --Al igual que la anterior se trata de los objetivos institucionalizados, que sirven al logro de las funciones.

Programa. - Se entiende por programa el conjunto de acciones relacionadas entre sí, destinadas a cumplir las funciones del Municipio. En el Programa se indican los objetivos y metas que se pretenden alcanzar. Esto se logra integrando el esfuerzo de los recursos humanos, con la dotación de recursos materiales y financieros. El Programa registra un costo global determinado y su ejecución queda acargo de una unidad administrativa del gobierno municipal.

Subprograma. - se denomina subprograma a la división

en partes de ciertos programas complejos. Está destinado a facilitar la ejecución del programa en un campo específico, por lo que se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas asignadas a cada una de las unidades de operación. También se asignan recursos humanos, materiales y financieros.

Actividad. -Se entiende por actividad la acción concreta desarrollada por los Municipios ligada a otra de la misma naturaleza o que tiene un fin común. Tiene la característica de ser cuantificable en unidades de medidas completas.

Proyecto. -Se entiende por proyecto al conjunto de obras que es necesario realizar como parte de un programa o subprograma de inversión, para constituir bienes de capital creando unidades productivas capaces de funcionar en forma independiente."(46)

Resulta importante destacar la siguientes definiciones básicas, para su mejor comprensión"Presupuesto programático. -Es el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa el programa anual del municipio.

Programación. - Es la definición de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar. Por ello la programación confronta los recur-

(46) Manual de Presupuesto por Programa Municipal,

Poder Legislativo del Estado de México, Contaduría General de Glosa, 1984.

son humanos, materiales, tecnológicos y financieros de un municipio con las demandas de sus habitantes con el fin de darles atención sin duplicar esfuerzos o dispersar.

Presupuestación. - A los objetivos y metas establecidas en la programación se asignarán los recursos económicos que se requieren para alcanzarnos a sí como las unidades responsables de su ejecución. Todo ello da como producto el Presupuesto por Programas el cual establece la liga entre los fondos obtenidos y las realizaciones que se pretende realizar con ellos, combina los recursos financieros con los objetivos seleccionados.

Discusión y aprobación. - Para el caso municipal este momento se da en los ámbitos interno y externo. El interno consiste en el análisis de la opinión y proposiciones concretas del cabildo, órgano colegiado de decisión dentro del municipio, que aprueba los programas, El segundo ámbito se refiere a la aprobación del presupuesto de Ingresos Municipal que recae sobre la Legislatura de la entidad.

Ejecución. - Se refiere a la fase y aplicación del contenido del programa conforme al calendario financiero y de realizaciones y es función de los órganos administrativos responsables encabezados por el Presidente Municipal. Esta fase dura todo el periodo presupuestal y se refleja en dos tipos de registros: los contables y los de realizaciones, en donde se debe registrar la ejecución de los programas en

sus diversos niveles programáticos.

Control. - Se basa en la información producida durante la fase de ejecución, sobre realizaciones financieras y físicas, se refiere a la técnica de seguimiento de la ejecución del presupuesto con los objetivos de asegurar el correcto uso de los recursos y la realización de los programas previstos, investigar las causas de las desviaciones con respecto a lo programado, establecer y definir responsabilidades, suministrar información para definir acciones correctivas.

Evaluación. - En esta fase se lleva a cabo la comparación entre los recursos y actividades programadas y el resultado real de las operaciones, que en el ámbito municipal le corresponde Cabildo en pleno y, desde el punto de vista externo a la Legislatura del Estado a través de su órgano técnico. Esta evaluación externa se realiza en base a la cuenta Pública Municipal, en la que se observan las desviaciones del ejercicio, correspondiente y permite formular recomendaciones para adoptar medidas correctivas, administrativas y técnicas" (47)

Los programas ordenan y vinculan cronológica, espacial y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta específica. El cumplimiento de cada meta específica equivale a ir logrando los objetivos del plan.

(47) Revista Fortalecimiento y desarrollo municipal; núm. 17, septiembre, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984, p. I.

Para ejecutar la planeación se requiere de instrumentos administrativos. Los presupuestos por programa se auxilian de diferentes instrumentos, entre los que se encuentran los siguientes:

- a) Catálogo de actividades.
- b) Catálogo de unidades administrativas.
- c) Catálogo de unidades de medida.
- d) Catálogo de cuentas de ingresos y egresos, y
- e) Formatos presupuestales.

El Catálogo de Actividades es un agrupamiento jerarquizado de las atribuciones, obligaciones funciones y actividades que realiza el Gobierno Municipal, el cual pretende ordenar y agrupar la multitud de actos del gobierno, aportando información operativa sobre sus resultados cuantitativos y cualitativos.

1.1 Esquema básico del programa municipal

Tomando como esquema de referencia el "Manual de Población Municipal", elaborado por el gobierno del Estado de Chiapas, se presenta el siguiente esquema básico del programa municipal.

"QUE ES EL PROGRAMA MUNICIPAL

El esquema de programación municipal pretende constituir una herramienta útil que auxilia las autoridades municipales, para organizar y realizar las actividades que juzguen importantes para elevar el nivel de vida y productividad de vida de su entidad y población, en su periodo de administración.

QUIEN LO HACE

El Ayuntamiento, el Presidente Municipal intercambia ideas y opiniones con sus colaboradores y les da instrucciones para que elaboren los programas de actividades que se necesitan. Así también, hay personas fuera del Ayuntamiento que pueden asesorar y aportar útiles conocimientos y opiniones.

POR QUE SE HACE

Un programa de trabajo municipal es muy necesario porque sirve para:

- Indicar y definir claramente qué actividades se van a realizar.
- Ponerlas en el orden más conveniente y
- Corregir errores durante su realización.

PARA QUE SE HACE

Cualquier actividad que se lleve a cabo tiene cuando menos un objeto que perseguir, por sencilla o complicada que ésta sea el programa Municipal sirve para cumplir objetivos de tal manera que, gracias a ese programa todas las actividades se realicen aprovechando la más posible el dinero disponible, los materiales y equipos y el trabajo humano tanto en el de paga como el que aporta la comunidad cuando participa. Además, el programa es la ayuda más importante para poder decidir, preveer y conseguir los recursos que sean necesarios, tanto humanos, como materiales o financieros.

Además, el Programa Municipal es una ayuda para poder orga-

nizar mejor el trabajo y, que para su mediante realización se puedan tener puntos de comparación entre los que originalmente se pensó que debería hacerse y lo que realmente se está haciendo; y así, es más fácil saber si algo falla, porqué motivo y qué hacer para corregirlo.

De esta manera la Programación Municipal permite:

- Determinar, en base a la problemática existente, las actividades requeridas por el municipio para un periodo determinado.
- Definir específicamente las acciones, obras y servicios detectadas como requerimientos para el periodo que se va a programar;
- Evaluar y priorizar las acciones, obras y servicios de acuerdo a los objetivos que planteen, a fin de determinar las necesidades más urgentes.
- Determinar el nivel del gobierno que debe realizar o apoyar las acciones, obras y servicios programados, ya sea federal, estatal o municipal;
- Analizar y determinar la participación del municipio en todas las acciones, obras y servicios que se programen;
- Responsabiliza a las entidades y funcionarios del municipio para los estudios preliminares, realización, supervisión y control de las acciones obras y servicios programados." (48)

(48) Capítulo 7 del Manual de Planeación Municipal, elaborado por el Gobierno del Estado de Chiapas, 1982 - 1988.

2. Objetivos generales del proceso de programación y presupuestación.

El proceso de programación-presupuestación persigue objetivos bien delimitados que son orientados a lograr la compatibilización del COPLADE con las propuestas de inversión que presentan los sectores federales, además de procurar la realización "De conformidad a lo que en materia de política regional establece el Plan Nacional de Desarrollo, es preciso que las partes, al formular sus propuestas de inversión y en consecuencia al integrar el anteproyecto de presupuesto, orienten las acciones de los programas de inversión hacia el logro de los siguientes objetivos:

Establecer la participación social en los programas de desarrollo regional.

Promover una mayor vinculación de las economías rural y urbana.

Dar cumplimiento de lo que en materia de programación-presupuestación del gasto público regional señala el PND.

Incorporar las acciones de alcance estatal al marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Organizar y establecer los sistemas estatales de planeación.

Fortalecer al municipio.

Fortalecer el desarrollo de ciudades medias.

Concluir obras en proceso cuando éstas sean viables.

Con objeto de dar cumplimiento a lo anterior, el proceso de programación-presupuestación deberá considerar que:

Las demandas y necesidades de las comunidades se canalicen a través de los mecanismos en el sistema estatal de planeación democrática, a fin de ser incluidas en las propuestas de inversión.

En virtud de que la relación campo-ciudad es el punto de partida de la política de desarrollo estatal integral, se deberá impulsar la creación de vínculos que permitan un mayor y mejor intercambio de servicios.

Los servicios básicos divisibles se concentran en ciudades medias y comunidades localizadas estratégicamente y con adecuada capacidad de absorción de dichos servicios,

Que se impulse la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que a través de sus órganos regionales, colaboren en la formulación de las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales en el seno de COPLADE, conforme a lo establecido en el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del día 13 de febrero de 1981, en donde se precisa que actúen como canales eficaces

y eficientes de comunicación, negociación y definición en materia de su competencia.

A través del Plan Estatal de Desarrollo (PLADE), se oriente el Gasto Público en el Estado, para satisfacer las necesidades reales de la población.

El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero mediante el cual se concertan acciones de interés común entre ambos órdenes de gobierno, por lo que se deberá incluir paulatinamente en el marco del CUD los programas federales de alcance regional, estatal y municipal.

El Comité Estatal de Planeación para el desarrollo (COPLADE) sea la única instancia en la compatibilización a nivel local, de los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en las etapas del proceso integral de planeación.

Sea las propias entidades federativas quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo acorde a sus Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

Se dé cumplimiento al artículo IV del Acuerdo Presidencial del 25 de junio de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio del mismo año, en donde se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conforme a sus respectivas atribuciones y funcio-

nes, considerarán los planes estatales de desarrollo para la formulación y actualización de la planeación nacional que les corresponda.

Las acciones que se propongan contribuyan a fortalecer la capacidad administrativa y financiera de los municipios"(49)

3. Lineamientos para la operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación

Los lineamientos mediante los cuales se dará prioridad a determinadas áreas son:

"Fomentar los aspectos sociales y redistributivos a través del incremento en la cobertura de demandas sociales, generación de empleos productivos u distribución directa del ingreso.

Apoyar la integración y fortalecimiento de los sectores agropecuarios y pesquero, industrial y de servicios.

Propiciar la integración y modernización de los sectores productivos, para satisfacer las necesidades prioritarias de la sociedad.

Promover y fortalecer prioritariamente la calidad de la educación y la capacidad de la población y en especial la de los jóvenes para desarrollar las potencialidades individuales y colectivas de la población.

(49)

Manual para la operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación 1984, Subsecretaría de Desarrollo

Difundir primordialmente las acciones de gobierno, así como las inversiones del sector público mediante sistemas y medios de información que permitan ensanchar y mantener un canal de comunicación entre la sociedad civil y el Estado". (50)

Siete estrategias básicas conforman la parte medular del manual de operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación.

De entre éstas destacan: la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión ante las dependencias gubernamentales, agilizar los mecanismos de comunicación entre la población y las autoridades, facilitar el desarrollo de las obras, fomentar la integración de redes de transporte, llevar el progreso de la ciudad hacia el campo, reducir el intermediarismo, definir las prioridades que requiera la entidad para actuar en consecuencia.

4. Programación y Presupuestación del desarrollo regional 1985

El ordenamiento jurídico que establece las normas y principios básicos que rigen la Planeación Nacional del Desarrollo es la Ley de Planeación, que también determina las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas.

Para 1985 el Plan Nacional de Desarrollo contempla dos

(50) Ibidem.

programas presupuestarios: el Normal de Alcance Estatal y el de Desarrollo Regional, los cuales se encuentran en las medidas políticas de la descentralización de la vida nacional mediante el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal.

Es a través del Convenio Unico de Desarrollo como se instrumentan los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

A nivel regional el funcionamiento del proceso de programación -presupuestación se sustenta en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) de cada estado de la república como foro de consulta y además como órgano de decisión.

Las propuestas de inversión deberán surgir de cada uno de los municipios con la participación social como elemento fundamental para avanzar.

Se requiere hacer compatibles las acciones de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como lograr la participación de los sectores social y privado.

Los objetivos generales del proceso de programación-presupuestación pretenden:

Abatir la inflación

Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo

básico; y

Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

De entre los objetivos específicos destacan los siguientes:

Dar prioridad a los aspectos sociales y distributivos a través del incremento en la atención de las necesidades básicas, la generación de empleos productivos y la distribución directa del ingreso;

Fortalecer la calidad de la educación y la capacitación de cada uno de los mexicanos y en especial, la de los jóvenes para acrecentar el potencial de los recursos humanos en todas las regiones del país y;

Difundir las acciones de gobierno, así como las inversiones del sector público mediante sistemas de información que permitan ampliar un canal de comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

5. Los ingresos del municipio y el 115 constitucional

Los municipios reciben ingresos por los siguientes conceptos: 1. Participaciones, 2. Licencias y permisos al comercio, 3. Impuestos sobre diversiones, 4. Explotación de rastros, 5. Multas, 6. Mercados, 7. Impuestos adicionales para obras materiales, 8. Derechos sobre Registro de la propiedad, 9. Pan-

teones, 10. Arrendamientos, 11. Derechos sobre Registro Civil

El municipio tiene vigentes sus atribuciones, en materia de ingresos, a partir del primero de enero de 1985, tal y como ha sido señalado en los artículos transitorios de las reformas al artículo 115 constitucional.

En la entrevista al licenciado Daniel Bárcenas, presidente municipal de Apizaco, Tlaxcala, se dijo lo siguiente:

"¿Cuál es la importancia de las reformas al artículo 115?"

Son reformas sustanciales, históricas, porque le devuelven al municipio lo que le corresponde. No le están dando, le están devolviendo.

¿Desde cuándo perciben los municipios de Tlaxcala el impuesto predial?

Desde 1981, por convenio. Sólo que ahora también lo vamos a administrar.

¿Cuál es la importancia económica del impuesto predial para su municipio?

Regular. Porque en Tlaxcala el impuesto predial siempre ha causado una actitud de rechazo de la gente. Este impuesto es bajísimo y ha causado muchos problemas. Por ejemplo, de un presupuesto de setenta millones en 1983, sólo el 10% corresponde al predial.

¿Qué otros impuestos sobre el suelo sobran?

Hasta hoy sólo el predial pero existe un proyecto legislativo sobre la propiedad inmobiliaria, por el cual habrá más impuestos a favor del municipio, como el de la traslación de dominio.

¿Cómo se perciben los ingresos que corresponden al agua y alcantarillado?

En Tlaxcala hay la experiencia de las comisiones Municipales de Agua, que se encargan de cobrar y administrar el servicio. La Comisión Estatal de Agua nos ayuda con asesoría técnica y financiamiento. En caso de que se compren bombas o se descompongan ellos nos dan apoyo. Además, el Secretario de las Comisiones Municipales de Agua es nombrado por el presidente municipal. Todo esto es ventajoso porque se trabaja más a nivel técnico que político.

Con respecto al alcantarillado, sólo se cobran los derechos de conexión, algo así como \$1,500.00. Pero no se paga por el uso. En Tlaxcala estamos rezagados en ese punto.

¿Qué tan importantes son los recursos de municipio por otros conceptos?

En mercados no hay nada. La idea es que el mercado sea autofinanciable. Que lo que se cobra sirva para pagar luz,

agua, limpia, mantenimiento. Pero de hecho se pierde. Esto sucede porque hay problemas de tipo político. Se forman grupos en el mercado y piden tarifas bajas.

En panteones hay cuotas bajas pero no hay déficit, aunque hay algunos gastos.

En rastro lo mismo. Lo que se logra recaudar se invierte ahí mismo. Es que hay grupos que se asocian para las matanzas y el rastro no produce ganancias. En seguridad Pública y tránsito sí obtenemos un ingreso bueno vía multas. Por ese concepto sacamos una fracción importante del presupuesto.

La entrevista termina dejando constancia de que las modificaciones al artículo 115 han dado la oportunidad para avanzar en el proceso de fortalecimiento municipal . "(51)

6. Apoyo Técnico a la Hacienda Municipal

El fortalecimiento de la Hacienda Municipal y la planeación de los usos del suelo locales son algunas de las nuevas funciones que asume el municipio en virtud de las reformas al artículo 115 constitucional.

En Guadalajara, Jalisco, se encuentra el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas mejor conocido como INDETEC.

(51) " Los ingresos del municipio y el 115", Revista Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, Num. 9, Enero, año 1, México, 1984, pp.2-3.

Este organismo apoya con asesoría técnica a los municipios mexicanos. Fue creado en Mazatlán, Sinaloa, en 1973. Su función básica fue apoyar técnicamente a las tesorería de los Estados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en general, las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno.

Se desempeña con cuatro subprogramas:

- De capacitación
- De estudios fiscales o de investigación
- De asesorías directas a los Estados
- De difusión.

El INDETEC se integra por un grupo de funcionarios con cargo de tesoreros o secretarios de finanzas de los Estados y por los funcionarios fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Pero existe otro órgano que es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, integrada por ocho Tesoreros de los Estados, cada uno de ellos representa a cuatro estados. El país está dividido en ocho zonas; cada zona la forman cuatro estados que están representado en la Comisión por un Tesorero, la cual se reúne periódicamente a lo largo del año. El presupuesto del Instituto esta formado, en parte, por las aportaciones de los estados". (52)

(52) Revista Fortalecimiento y desarrollo municipal,

Núm. 11, Año 1, marzo, México, 1984, pp. 7 - 8.

7. Las relaciones fiscales de la federación con los estados y los municipios.

Durante mucho tiempo el municipio ha estado nulificado fiscalmente por el Estado y la Federación, preocupación que ha dado lugar a que se considere que los sistemas políticos en el mundo se han debatido entre la centralización y la descentralización del poder político, por lo que han surgido dos tipos de Estados: los centralistas y los federales.

Por ello, la organización de su administración pública estará definida por el sistema político y, fundamentalmente, por la estructura del Estado.

"En consecuencia también la estructura tributaria, debe ser el reflejo de sus objetivos económicos y sociales. En estricto sentido un estado federal es aquel en el que coexisten un gobierno nacional y gobiernos locales con una clara división de funciones de tal forma que no haya interferencia entre ambos. Es importante, por lo tanto, que se observe esta división de funciones procurando que los mecanismos fiscales sean los más adecuados, para que sirvan de apoyo para la consecución de los propósitos de la nación.

Entre los estados federales, hay algunos que practican una auténtica descentralización y otros como el nuestro, en cuya constitución vigente se exalta la descentralización político - administrativo, pero no se lleva a cabo al pie de la letra.

El nuestro es un gobierno federal con un ejecutivo fuerte que ha venido ampliando cada vez más sus funciones, impulsando y orientando el desarrollo económico de la nación, por lo que había requerido mayores facultades. En consecuencia ha concentrado mayores recursos fiscales, reduciéndose en la misma proporción los de las entidades y municipios. De esta manera el federalismo mexicano sea convertido en la forma de gobierno en que las autoridades federales, en la gran mayoría de las veces, planean, deciden, controlan evalúa dejando a los estados y municipios casi solamente la ejecución de lo planeado, programado y decidido desde el centro, pero en lo que respecta concretamente a los municipios esta tendencia se revierte con las formas del artículo 115 Constitucional.

En su aspecto formal la Constitución General de la República Mexicana establece tres ámbitos autónomos de gobierno así como las características de la administración pública de cada uno, así también establece la concurrencia entre ellos a excepción de los tributos que expresamente se reservan a la federación. Sin embargo el establecimiento del sistema de coordinación fiscal que federaliza las fuentes fiscales inhibe a estados y municipios en materia tributaria, todo esto a cambio de participaciones de la recaudación total."(53)

(53) Ni andro Juárez, Las relaciones fiscales federación, estados y municipios, México, D. F., pp. 304-305.

8. Programación de obras con recursos federales en el municipio.

La preocupación de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADE) es preparar la información actualizada sobre los procedimientos, trámites y requisitos que deben cubrirse para que los municipios realicen obras con recursos federales apoyados en el Convenio Unico de Desarrollo.

El proceso de Programación y Trámite de Peticiones de Obras Básicas en centros urbanos se debe ajustar a los siguientes criterios programáticos:

"a) Terminar las obras en proceso en especial las de mayor avance y prioritarias antes de iniciar nuevos proyectos, salvo en aquellos casos en que justifiquen plenamente su necesidad, como son los proyectos nuevos de impacto directo en la oferta estratégica.

b) Suprimir la programación de obras suntuarias, de ornato, remodelación de edificios e instalaciones para obras administrativas.

c) Poner en marcha obras concluidas que no se encuentren en operación.

d) Promover obras que generen mayor cantidad de empleos.

e) Fomentar las actividades productivas que permitan el aumento en la oferta real de bienes y servicios, así como la protección a la planta productiva, el abasto popular y la creación de empleos.

f) Dar preferencia a los servicios de educación, salud y a las acciones tendientes a resolver situaciones de emergencia.

g) Impulsar proyectos productivos que contribuyan a elevar la productividad, arraigar a las personas en sus lugares de origen, disminuir la dependencia tecnológica con el exterior y a la producción básicos e insumos estratégicos" (54)

A continuación transcribimos el procedimiento que debe seguirse para la formulación de peticiones de obras básicas, tales como escuelas, centros de salud, agua potable, alcantarillado, caminos rurales, carreteras vecinales y estatales, obras de irrigación entre otras.

"1. Todas las solicitudes de obras deben ser dirigidas al C. Gobernador del Estado con copia a los CC. Cordinadores Generales, y Secretarios Técnicos de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE).

2. Todas las peticiones deben responder a las inquietudes o necesidades de la localidad en cuestión y no a los deseos de algún particular o grupos de particulares, puesto que las inversiones que hace el Gobierno, tanto estatal como Federal, están precisamente enfocadas a resolver problemas y necesidades públicas.

3. Derivado del punto anterior, las solicitudes que se presenten deben ser firmadas por las siguientes personas:

a) El Presidente Municipal

b) Por los Presidentes de las Juntas Auxiliares cuando las haya,

(54) Material de divulgación para el proceso de capacitación a presidentes municipales por niveles urbano, rural y étnico, Secretaría de Programación y Presupuesto, Puebla, enero de 1984.

mediante previa aceptación del Presidente Municipal. En ese caso, - será necesario estampar la firma de ambas personas en la solicitud que se presente.

También pueden ser avaladas, cuando se considere adecuado, por:

c) Los Diputados Estatales o Federales.

d) Los Comisariados Ejidales.

4. En todos los casos, debe considerarse que solamente podrán tramitarse solicitudes que se refieran a peticiones que no hayan sido planteadas anteriormente a las autoridades competentes o bien, que habiendo sido solicitadas no hayan recibido hasta la fecha contestación.

La petición dirigida al C. Gobernador y con copia a las personas antes mencionadas, será turnada a la Dependencia que en el Estado sea la responsable de la construcción, para el análisis de factibilidad técnica y financiera de la obra solicitada.

6. Dicha Dependencia enviará a un técnico para visitar la localidad solicitante y analizar la factibilidad de la obra y captar la información técnica y socioeconómica necesaria.

7. Se requiere que la comunidad aporte a estos técnicos datos verídicos, ya que esto es un elemento indispensable para que la petición o peticiones puedan ser evaluadas posteriormente.

8. La Dependencia enviará contestación a los interesados, con

copia al C. Gobernador y a los CC. Coordinadores Generales y Secretario Técnico del COPLADE, conteniendo el dictamen técnico de la obra solicitada.

Si la obra procede, los interesados deben presentarse ante la Dependencia ejecutora a la brevedad posible, con el fin de conocer y cumplir con los requisitos específicos que demanda la Dependencia encargada de la programación y construcción de la obra".(55)

(55) Ibidem.

CONCLUSIONES

- El ser humano tiene como característica ser eminentemente social, por lo que en la agrupación encuentra el punto de partida para sus acciones conjuntas en un tiempo y espacio determinado,.

- El municipio es el resultado de conjuntar en un territorio, una población unida por lazos de vecindad, para el logro y realización de metas comunes.

- El municipio debe tener una vinculación con el estado de manera que le permita, al mismo tiempo, actuar para su beneficio particular.

- La acción conjunta del Ayuntamiento con el gobierno estatal y federal, deberá perseguir el mejoramiento, logro y superación de las metas propuestas, para poder solventar en lo posible las diferentes actividades que se deben cubrir.

- Una correcta aplicación de las normas impero atributivas que rigen la vida municipal, deberá encaminarse al mejoramiento común de los miembros que lo componen.

- Los proyectos y programas para la planeación municipal pueden solventar algunos problemas que se presenten en el municipio, sin perder de vista los defectos humanos, que no permitan obtener óptimos resultados.

- Los ediles deberán pedir a la comunidad municipal su colaboración en actividades que propicien mejoras en los aspectos de la vida municipal.

- Los convenios de coordinación deberán propiciar una interacción para el desarrollo municipal.

- Es importante que se mejore la calidad de nuestros actuales municipios, que en ocasiones nos remontan a épocas coloniales, evitando en lo posible mantener una situación deprimente que les impide al alcanzar un mejor sistema de vida.

- Los niveles superiores deben respetar y reconocer al municipio libre para su libre actuación, que motivará que se mejoren sus actividades y aspectos internos.

- La función de administración municipal debe tener tareas y acciones de las que los responsables, definan perfectamente su ejecución y costos respectivos, ante los que deban rendir un informe.

- Todo municipio debe propiciar contar con los servicios básicos que permitan el arraigo en su lugar de origen, así como un mayor interés en la explotación y realización de actividades concernientes a cada municipio conforme a su situación geográfica.

- " El progreso del municipio es el progreso de México "

- Enciclopedia Jurídica Alberto Elguera "Orígenes del Municipio"
- Problemas del Municipio Mexicano José Castorena Banobras
- La Reforma Municipal Miguel Acosta Romero
- México a través de sus Constituciones " El artículo 115 de la Constitución de 1917" Tomo VIII
- Teoría General del Derecho Administrativo Miguel Acosta Romero
- Revista Fortalecimiento y Desarrollo Municipal Secretaría de Programación y Presupuesto
- Textos de Consulta Popular Maria Teresa Hinojosa Favela
- Texto Constitucional vigente
- Cien días contra la crisis Miguel de la Madrid Hurtado
Dirección General de la Comunicación Social de la Presidencia de la República
- Exponencias de Toluca de Lerdo Genaro Fuentes Ruiz
- Diario Oficial de la Federación Secretaría de Gobernación
Decreto del 18 de junio de 1984 y del 7 de febrero de 1984
- Derecho Constitucional Mexicano Felipe Tena Ramírez Porrúa
- Los Servidores Públicos a nivel municipal Alejandro Gutiérrez Munguía
- Planeación y Desarrollo Municipal Revista, Moisés Ochoa Campos. " El Cabildo"
- Fortalecimiento y Desarrollo Municipal Reunión de Dependen-

cias de Apoyo al Municipio

- Planeación Municipal Seraffín Paz Aguilar
- Consideraciones vertidas por el Secretario de Educación Pública, Lic. Jesús Reyes Heróles 19 de Oct. de 1983
- Consulta Pública del Gobierno del Estado de México Gobierno del Estado de Toluca
- Manual de Presupuesto por Programa Municipal Poder Legislativo del Estado de México, Contaduría General de Glosa 1984
- Manual de Planeación Municipal elaborado por el Gobierno del Estado de Chiapas
- Fortalecimiento y Desarrollo Municipal " Los Ingresos del Municipio y el 115"
- Las Relaciones Fiscales federación, estados y municipios Nizandro Juárez
- Material de divulgación para el proceso de capacitación a presidentes municipales urbano, rural y étnico Secretaría de Programación y Presupuesto Puebla Enero de 1984.