834
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

EL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ROBERTO TURCOTT RITO

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F. 1990

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 GENERAL

Págs.

INTRODUCCION a)

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. El Municipio Romano 2
2. El Municipio en el México Precortesiano 5
3. El Primer Municipio en América 11
4. El Municipio en la Colonia 14
5. El Municipio en la Independencia 21
6. El Municipio en la Revolución Mexicana 28

CAPITULO II

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 Y SU ASPECTO ECONOMICO

1. Situación del Municipio en la Epoca Posterior a la Revolución y en la Anterior a la Reforma Actual 44
2. De la Exposición de Motivos a la Iniciativa de Reforma y Adiciones al Artículo 115 Constitucional 51
3. La Reforma y Comentarios 59
4. Los Servicios Municipales y la Administración Libre de su Hacienda 63

Págs.

CAPITULO III

ORGANIZACION DEL MUNICIPIO

1. Fortalecimiento Municipal 85

2. Ley Orgánica de la Administración Pública 90

3. Funciones del Municipio 98

4. La Zona Urbana Ejidal o Comunal y sus Características como Punto de Referencia en los Asentamientos de la Población 130

CAPITULO IV

EL FUNDO LEGAL DEL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACION

1. El Espacio Territorial y Fundo Legal del Municipio 135

2. La Descentralización 145

3. Diagnóstico Municipal 157

CONCLUSIONES 162

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

Descentralizar la vida nacional y fortalecer el Municipio no significa solamente redistribuir recursos, implica fundamentalmente establecer estrecha coordinación entre los distintos niveles de gobierno e involucrar a todos los sectores de la sociedad, en un esfuerzo compartido por lograr el desarrollo integral de la nación y, en particular, de los municipios.

La acción federal es el vínculo de pluralidades pero unidas al mismo tiempo, lazo de unión que puede darse solamente desde un punto de vista físico, por medio de los caminos y de las otras vías de comunicación y medios de transporte. Vínculo que hará que los Estados se liguen perenne y sólidamente con las entidades vecinas y con el resto de las entidades del territorio nacional, para consolidar el verdadero federalismo.

Es evidente que los diversos Estados, con sus características demográficas y con sus programas de desarrollo, requieren de una amplia y eficiente red de comunicaciones e infraestructura y servicios de transporte que permitan vincular a los lugares hasta hoy incomunicados, y ser elemento sustantivo del desarrollo político, económico y social.

El Municipio es, en nuestra organización política, jurídica, social y económica, la base que vincula la acción individual y colectiva de los ciudadanos, con la acción social del Estado Mexicano. Es, en esta perspectiva, la instancia de organización tanto social como gubernamental, de más importancia en la vida de nuestro país y la que de mayores apoyos requiere para lograr que sus habitantes obtengan el bienestar deseado que fomenta su arraigo y revierten las tendencias migratorias hacia las grandes ciudades.

El artículo 115 Constitucional que plasma el sentir del Constituyente del 17, quien tuvo la firme convicción de que el Municipio, por ser la célula fundamental primaria de organización del pueblo mexicano, debería salvaguardarse quedando previamente institucionalizado dentro de las normas del Derecho Público, ha sido motivo de análisis jurídico-social y se ha refor-

mado y adicionado, actualizando su texto como principio rector del fortalecimiento municipal y del desarrollo nacional.

Así pues, las modificaciones al artículo 115 establecen las bases para revitalizar y actualizar las funciones del Municipio, atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera.

Los intentos del actual Gobierno por resolver el desequilibrio de la organización en el aparato administrativo, mediante la puesta en práctica de una serie de acciones que, englobadas en el proceso de modernización administrativa y de descentralización de la vida nacional tienden a hacer vigente, como propósito político fundamental los postulados del federalismo. Entre estas acciones nos encontramos con los mecanismos de coordinación entre federación, Estados y Municipios, como instrumento para poner en práctica de manera coherente y racional la voluntad política gubernamental.

El Municipio constituye la base no sólo de la organización político-administrativa vigente en nuestro país, sino también, y de manera mucho más real y efectiva, de la organización cívico-comunitaria nacional. En el Municipio, pues, más que la idea jurídico-política de división administrativa, priva el sentido de comunidad, de reconocimiento vital de un entorno geográfico-cultural semejante.

En la población de los Municipios, asimismo se observa, aunque de manera latente, una cultura política coherente con su propia realidad. Generalmente el residente de los municipios conoce a los actores políticos, tiene alguna explicación acerca de las causas de los problemas municipales y muy probablemente alguna propuesta para la solución de esos problemas. Existe, de esta manera, la aptitud potencial de la mayoría de los habitantes de los municipios para participar en las tareas de su demarcación municipal, para realizar la virtud más clásicamente política: el trabajo en pro del mejoramiento y fortalecimiento de su comunidad.

c)

La descentralización de la vida nacional implica la precisión de competencias, atribuciones y funciones entre la Federación, los Estados y los municipios; cuidando que las entidades administrativas responsables de los programas de fortalecimiento municipal no se conviertan en intermediarios entre Ayuntamiento y Gobierno Estatal.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1. EL MUNICIPIO ROMANO

Para la elaboración de este trabajo se tomó la decisión de partir del Municipio Romano, en atención a que fue en Roma donde tomó realmente forma como tal esta institución: que a través de varias etapas obligadas por el transcurso del tiempo ha llegado a constituir en nuestro país el primero de los tres niveles gubernamentales existentes. Por lo que, atendiendo al Municipio en cuestión, tenemos que, el licenciado Héctor Vázquez, autor de "El Nuevo Municipio Mexicano", comenta que entre los romanos la organización política fue mucho más firme, uniforme y duradera. "No obstante, ya que Roma se fundó un siglo antes del año que comúnmente se cita, 753 A.C., y que los latinos apenas integran cinco de los treinta y seis grupos de pueblos que suelen citarse como pobladores de esa geografía que terminara señoreando el pueblo romano, tales pueblos, de acuerdo con los estudios antropológicos, arrojan los mismos resultados o nos conducen hacia la presencia y predominio de lo sociológico, de nuevas agrupaciones, primero escasamente sedentarias, luego sedentarias, precisamente en la medida en que el grupo logra ingeniárselas para proveer de alimentos a sus componentes.

Tales agrupaciones son las de tipo familiar, los gentilicios, las curias y el pueblo. La autoridad tiene carácter civil durante una larga etapa de su historia. El paterfamilia ejerce la patria potestad sobre el grupo.

En Roma no se puede hablar del Municipio sino a partir de las fuentes formales, en el momento que comienza la anexión de los pueblos circunvecinos. Detrás de esa nomenclatura no existen sino poblaciones diferentes, con sus propias y peculiares organizaciones, no necesariamente reducibles a un esquema de tipo municipal". (1)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, editada por la UNAM, nos informa que el Municipio, como institución de muchos siglos encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, "se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo

romano, siendo el Derecho Público Romano el creador de esta institución - que llega a nuestro Continente por la influencia española de la conquista". (2)

"La palabra Municipio deriva del latín Municipium (singular) y ésta de Munus, que significa cargo u oficio, función u obligación de hacer algo; y de Capio. Capere, que quiere decir tomar, adoptar. En traducción libre - podría decirse que se trata de tomar un cargo, una responsabilidad; pero de manera más específica, por la raíz latina de Munus, se relaciona con - las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios. De ahí que, de acuerdo con este concepto, en los orígenes del Municipio, asumir el cargo de munícipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

El edil, concejal o miembro de un ayuntamiento era el encargado, entre - los romanos, de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de los templos, las casas y las calles de la ciudad; conociéndose al funcionario municipal como Regidor o Presidente, o bien se le daba el nombre de Edil, que viene de la voz latina aedilis y ésta, a su vez, de aedes, - que significa casa, de donde edil y edificar quedan emparentados". (3)

Ya en el Siglo VIII, en Roma, el Municipio es una ciudad, disfrutando del derecho de ciudadanía romana. "pero teniendo una completa organización municipal y una administración autonómica: magistrados, curias y comicios".(4)

Son los romanos quienes inician, de manera ordenada y sistemática, la recopilación de leyes que se refieren a la administración municipal.

Los Municipios romanos administraban los servicios públicos tales como el suministro de agua, servicio de bomberos, drenaje, construcción y mantenimiento de caminos y puentes, limpieza de las calles y vigilancia de mercados. Asimismo hicieron posible la existencia de un Estado que aglutinara en su seno varios Municipios, cada uno de ellos con autonomía relativa -

y sus gobernantes, entre ellos los "ediles" que vigilaban el buen funcionamiento de los servicios urbanos.

"Los romanos calificaron sus municipios de la siguiente manera:

1. Municipios con derecho completo;
2. Municipios con sólo parte del derecho;
3. Municipios con derecho a conservar su legislación, y
4. Municipios que adoptaron la legislación de Roma.

El Municipio Romano estaba integrado por un territorio, una asamblea general formada por todo el pueblo y un cuerpo deliberante llamado "curia".

Los funcionarios municipales romanos eran:

1. Los "diunviros", como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas;
2. Los "ediles", con funciones de policía en general, para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres;
3. El "curator", funcionario encargado de velar por los intereses fiscales, y
4. El "defensor civitatis", con funciones de supervisión en la inversión de rentas y de defensor de los contribuyentes.

En Roma hubo dos tipos de Municipios: los llamados "municipia foederata", que gozaban de los derechos de ciudadanía romana y disfrutaban de la independencia administrativa, y los municipia cerita:, que no tenían derecho a la completa ciudadanía romana pero a los que se les respetaba su organización local". (5)

Un gran número de estudiosos de estos temas aseguran que el Municipio - fue conocido, entre los Aztecas, con el nombre de "Calpulli" y que éste_ cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios europeos.

Así tenemos que, con relación a lo anterior, Enrique Florescano sostiene que la morada del hombre, en lugar de seguir la migración de los animales o el cambio de las estaciones, se ubicó en las tierras donde el clima y el suelo fueron más favorables para la agricultura. Esta elección, motivada por los imperativos del cultivo, determinó una forma de ocupación del suelo en la geografía del país, la distribución de los habitantes en los valles y en las regiones templadas o de precipitación pluvial suficientes. A su vez, las características del cultivo más importante, - el maíz, fijaron las formas de poblamiento: caseríos desparramados entre las milpas, chozas frágiles hechas para moverse con la milpa, no para - perdurar tal como lo exigía el cultivo trashumante del grano sagrado que agotaba la tierra al cabo de dos o tres años de explotación continua.

Del mismo modo, la familia primitiva, como más tarde la tribu o la organización política más desarrollada que conocieron los aztecas, se fundaron en el juego de derechos y obligaciones nacidos del trato con la tierra. El cultivo necesariamente itinerante del maíz favoreció la constitución de la familia extensa, una unidad económica autosuficiente cuyos_ lazos de sangre se fortalecieron en el aislamiento y en el esfuerzo colectivo de sus miembros por asegurar la supervivencia.

En el territorio que hoy es nuestra Patria, la relación familia-tierra - fue aún más poderosa, porque no existieron especies animales domésticas, recursos que en otros lugares hicieron menos rigurosa la relación con la tierra.

Desde sus orígenes la familia campesina utilizó la extensión de tierra - capaz de asegurar el sustento de sus miembros; no exigió más porque no - lo necesitaba, ni creó derechos territoriales sobre el suelo que cultiva ba porque éste no era estable y porque ni la disponibilidad de tierras, ni la densidad demográfica lo exigían, siendo la tierra común a todos y únicamente el producto de ella, obtenido mediante el trabajo, fue objeto de propiedad familiar o particular; sin embargo, cuando los caseríos dispersos entre las milpas se multiplicaron y quedaron como ciudades o centros religioso-administrativos con poder y unidad superiores a las de la comunidad campesina, ésta tuvo que adecuar a las nuevas condiciones tanto su movilidad como sus derechos a la tierra. Con todo, la célula básica de esas nuevas aglomeraciones siguió siendo la familia campesina, porque de ella y de su trabajo en los campos dependían los habitantes de la urbe religioso-administrativa.

De la familia extensa, que adquirió cohesión en la medida en que sus - componentes estrecharon sus ligas con el suelo que los alimentaba, derivó el "Calpulli", forma de organización social cuyo cimiento lo constituían los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra.

En los "Calpulli", comunidades de personas ligadas por la sangre, se institucionalizaron los derechos a la tierra que la familia había adquirido antes por la costumbre. Sólo los miembros de la familia o del mismo linaje podían pertenecer a un "Calpulli" y tener derecho a la tierra, aunque ésta siguió siendo común; pero cada "Calpulli" disponía de un terreno claramente delimitado, el cual se dividía en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias del mismo. No había propiedad privada de la tierra porque ésta pertenecía al "Calpulli" y los miembros de él y sólo ellos, tenían derecho a recibir el usufructo de una parcela y, con el - tiempo, adquirieron también el derecho de trasmitirlo a sus descendientes, por herencia. Esos derechos únicamente se perdían cuando el usufructuario dejaba de cumplir con el objetivo esencial de la comunidad - campesina: hacer producir la tierra. Aquel que, sin causa justificada, de

jaba de laborar la tierra durante dos años consecutivos, perdía todo derecho a ella.

En la organización superior del "Calpulli" se integraron los patrones esenciales de la familia primitiva. "La tierra se poseía en común, el derecho a cultivar una parte de ella lo tenía la familia y dentro de la misma sólo se daba a quien la hacía producir y en la extensión suficiente para que, con su producto, se satisfacieran las necesidades de la familia y los deberes comunales.

Las otras características que están presentes en el "Calpulli": trasmisión de los derechos por herencia y posesión de parcelas o áreas territoriales fijas, fueron más bien consecuencia del desarrollo de la organización social; del nacimiento de grandes urbes administrativas, como Tenochtitlán, y de la presión social y demográfica que corrió paralela a esos fenómenos". (6)

Por otro lado, en cuanto a su significado, tenemos que "en náhuatl, el término "Calpulli" se aplicaba a los segmentos en que se subdividía la sociedad en sus distintos niveles de organización territorial, usándose para designar desde las llamadas en español "tribus nahuatlacas" (mexica-tepaneca-xochimilca, etc.), hasta barrios o aldeas que comprendían un pequeño número de familias.

La importancia del factor étnico o de parentesco para definir la pertenencia al grupo era distinta en varios casos. Más importante que determinar si la pertenencia al "Calpulli" se reglamentaba mediante el parentesco era determinar la función del calpul dentro de la estructura social. Los calpules eran subdivisiones político-territoriales que funcionaban como unidades corporativas en distintos aspectos (económicos, administrativos, militares y ceremoniales) de la organización social.

El aspecto corporativo se manifiesta muy principalmente en los derechos -

colectivos a la tierra y en la obligación colectiva de desempeñar ciertas funciones sociales". (7)

El "Calpulli" es pues -nos dicen Muñoz y Ruíz Massieu-, un sitio al - asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen está - en las tierras que poseen, que fueron repartimientos de cuando llegaron a estas tierras y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes, - en los términos señalados para ellos y sus descendientes.

Por tanto, podríamos decir que, "el primer esbozo definido de Gobierno Municipal, aparece en el Régimen Azteca, constituyéndolo la organización del "Calpulli". Los pueblos aztecas se encontraban divididos en - secciones (calpullis), a las que correspondían tierras denominadas "calpulle". Al frente de cada "Calpulli" existían: un "Calpullec", "Chinancallec" o jefes de barrio de la ciudad". (8)

Se citan, como rasgos característicos de los "calpullis", los siguientes:

a) Conjunto de linajes o grupos de familias, generalmente patrilineales, y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal;

b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra;

c) Unidad económica que, como persona jurídica, tiene derechos sobre - la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los - atributos;

d) Unidad social, con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros;

e) Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales;

f) Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.;

g) Institución política, con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él, y

h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.

Pues bien, las características y funciones del "Calpulli" nos llevan a concluir que era una asociación humana, de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio; sin embargo, es de considerarse que en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el Régimen Municipal, pero que jamás podría ser equiparada esa vaga noción a lo que, en estricto sentido jurídico, conocemos hoy día como institución municipal. Para mejor comprensión, recordemos que es muy diferente hablar del fenómeno comunal, que se ha dado en casi todos los pueblos de la tierra, que referirnos a una institución jurídica, particular y diferenciada.

En consecuencia, el Municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno, pero es asombroso observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, así como percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad que debió tener la gran Tenochtitlán antes de la llegada de los españoles.

ADMINISTRACION COMUNAL DEL "CALPULLI"

El "Calpulli" constituyó sociológicamente el foco de convivencia; admi-

nistrativamente, la célula de organización; económicamente, la base de la propiedad, del trabajo, y, en general, de la producción.

FUNCIONARIOS DEL "CALPULLI"

Parece no haber duda acerca de que el Estado Azteca estaba integrado por un territorio metropolitano que reconocía a Tenochtitlán como su ciudad capital, y por los dominios constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos; pero conservando cada cual su correspondiente capital. Estos dominios constituían más bien una área de influencia y no perdían las características de su régimen local. Dicho territorio metropolitano, asiento de la gran capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal. Esta circunstancia es de suma trascendencia ya que revela que, desde los primeros tiempos, a esta región del país se le ha asignado la función de servir de residencia a los poderes supremos.

En síntesis, las comunidades indígenas, a la llegada de los españoles, constituían municipios naturales desarrollados en el seno de la ciudad; el municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la ciudad en clases y dentro del área de interinfluencia de una organización estatal.

El municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad, se expresaba a través de la localidad domiciliaria; como asentamiento de mercado; como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

3. EL PRIMER MUNICIPIO EN AMERICA

En 1519, Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuecan, -- cerca de la actual Veracruz, e inició sus operaciones con dos actos - simbólicos: la quema de las embarcaciones en que vino de Cuba y la so-- lemne fundación de un Ayuntamiento.

Ante los magistrados de la ciudad de Veracruz, describió Cortés los poderes que había recibido, en Cuba, y de ellos, en su calidad de repre-- sentante de la Corona española en México, recibió nuevos poderes; ha- - biendo legalizado así, de la mejor manera que pudo, su ascenso a un man do independiente, conduciendo a su ejército hasta la alta Meseta Central de México.

Bernal Díaz del Castillo, hace radicar en esos hechos y en la indepen-- dencia que Cortés había logrado, la fundación del primer municipio por un acto de suprema democracia, que sería el primero en el nuevo Conti-- nente, "otorgándose a Hernán Cortés, en nombre del Rey de España, los - títulos de Capitán General y Justicia Mayor". (9) Es decir, "Cortés en contró el subterfugio legal para iniciar la conquista". (10).

Así comenzaron las vicisitudes del régimen municipal en nuestro país.

El primer Ayuntamiento en el Valle de México, fue constituido por dispo sición también de Hernán Cortés, que se instaló en el mismo edificio - que ocupaba el ayuntamiento, habilitándolo como su casa y cuartel gene- ral, en Coyoacán, donde sesionó de agosto de 1521 a marzo de 1524 en - que fue trasladado a la ciudad de México.

Se pueden sintetizar, de acuerdo a los autores, en tres grupos las ex-- plicaciones acerca de las causas que determinaron la fundación del pri- mer ayuntamiento en la Nueva España, de la manera siguiente:

a) Esquivel y Obregón señala que el Municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés;

b) Bernal Díaz del Castillo hace radicar el establecimiento del primer Municipio en México, en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del entonces Gobernador de Cuba, Diego Velázquez, y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestara;

c) Celpi Fierro afirma que el Municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.

En sus orígenes, nuestro sistema municipal tuvo una peculiar función urbanística.

La concepción indígena de absoluta descentralización en todos los órdenes, se manifestaba acaso más objetivamente en la vida urbana; donde los barrios gozaban de genuina independencia en lo tocante a su administración interior. Tal sistema daba una nota singular a la fisonomía de las poblaciones que no integraban núcleos compactos, sino que se extendían confundiéndose con la campiña en admirable cristalización de lo que pudiera llamarse la ciudad campestre.

Esa atmósfera de libertad, en comunión con la naturaleza, se reflejaba en la vida familiar que reconocía un vínculo supremo con la comunidad: EL DE LA TIERRA.

En cambio, 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 eje de los diversos barrios. Sólo así podía justificarse la administración local, respondiendo a este fin la disposición urbana.

Los calpullis o barrios indígenas reunían los atributos de la autonomía municipal, cada uno por separado, en tanto que la población española asumía en sí todas las funciones, permitiendo con su traza, servicios públicos homogéneos y una sola administración a cargo del Ayuntamiento.

En cuanto a la colonización española, el principio centralista se puso en práctica por medio de dicha traza, una vez escogido el sitio donde había de fundarse la población. La traza comenzaba por la plaza mayor, que se situaba frente al desembarcadero, si era en la costa, o en el centro del paraje escogido, si se fundaba tierra adentro.

La plaza fue, y sigue siendo, el corazón de la vida urbana, abierta a los cuatro puntos cardinales, para significar su señorío.

Su tamaño era proporcional al número de vecinos, ni menor de doscientos pies de ancho por trescientos de largo, ni mayor de ochocientos por quinientos treinta y dos; siendo la mediana y de buena proporción, de seiscientos pies de largo por cuatrocientos de ancho, mirando las esquinas a los cuatro vientos principales.

La meticulosidad de las ordenanzas sobre traza de poblaciones, revela la preocupación urbanística de la época, más rigurosa que en la propia España, pero a su imagen y semejanza.

Es cierto que las poblaciones de América adoptaron un régimen local, a_ semejanza de los de España y que había uniformidad práctica en el estilo de organización de las municipalidades coloniales; pero en el caso - de México "las tierras del calpulli, o sean los "calpullali", pasaron - al periodo colonial con el nombre de tierras de común repartimiento, - también llamadas de parcialidades indígenas o simplemente tierras de comunidad. Las Leyes de Indias respetaron las costumbres indígenas en - torno a la institución; en consecuencia, las tierras eran, por su naturaleza, inalienables, imprescriptibles e inembargables". (11)

La mayoría de los centros urbanos establecidos durante la Colonia se localizaron en lugares ya previamente poblados. En esta primera organización urbana colonial destaca claramente la ciudad de México, capital y_ principal asiento económico y administrativo desde la que emanaba el poder político y hacia la que se enviaban productos de todo el Virreinato. A nivel regional correspondía, sin embargo, "un cierto poder de decisión sobre la producción, puesto que la determinación de precios y salarios se realizaba a nivel local". (12)

Los españoles establecieron varios tipos de asentamientos urbanos durante la Colonia, en función de los diversos propósitos de carácter político, administrativo o económico que requerían diferentes localizaciones_ dentro del territorio nacional. "Entre esos tipos de ciudades coloniales pueden distinguirse las de tipo administrativo y militar, como México, Guadalajara y Mérida; las ciudades portuarias, como Veracruz y Acapulco, y las ciudades mineras, como Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, San Luis Potosí y Taxco. A estos tipos de ciudades podrían agregarse tanto las ciudades interiores del altiplano como las asentadas en la zona del Bajío". (13)

El Ayuntamiento tenía a su cargo los servicios públicos locales. En este punto también se vio restringido en virtud de que la Iglesia se avo-

caba en ciertos renglones, entonces de su competencia, como los de hospitales, escuelas y cementerios, reglamentación hoy de carácter Federal y Estatal.

Dentro de los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento encontramos:

a) Los Pósitos

Una de las instituciones municipales más antigua que, con el carácter de previsión social, se estableció en España desde épocas muy remotas, consignándose cuando ya era tradicional en la Península. - El objeto de los pósitos fue prevenir los males que pudieran ocasionar las pérdidas en las cosechas o alguna otra calamidad pública.

b) Las Alhóndigas

Las alhóndigas eran instituciones públicas cuya "función principal consistía en evitar el libre comercio de granos, desplazando de esta manera todo tipo de intermediarios en la comercialización de dichos productos; asimismo, contrarrestaba la labor de algunos grupos de españoles, en materia de especulación y acaparamiento de - productos básicos". (14)

Parece ser que la primera se estableció, dentro del Virreinato, en la ciudad de México, y despúes en otras poblaciones, entre ellas - Guanajuato, cuya Alhóndiga de Granaditas pasó a la historia con la epopeya insurgente.

Función principal del Ayuntamiento

No deja de tener interés el concepto que se tenía del Cabildo o Ayuntamiento en aquellos siglos de la Colonia: "Cabildo es ayuntamiento de - personas señaladas para el Gobierno de la República, como son justicia y regidores", escribe Hevia Bolaños. Ese Gobierno se cifra en administrar justicia y ordenar lo conducente al pro común; el cual es tan pri-

vativamente de los ayuntamientos o de los concejos de ellos que, no habiendo queja de parte o instancia fiscal, no pueden las cancillerías o audiencias entrometerse en estos asuntos.

Así, en todas las cabeceras (las capitales de las regiones que contenían una suma determinada de localidades, de las que sus dirigentes políticos tenían la función de recolectar los tributos de los pueblos y entregarlos a los españoles) debía implantarse obligatoriamente un Cabildo o Ayuntamiento que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana durante el proceso de conquista. Las organizaciones municipales proliferaron rápidamente pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. En sus inicios la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y de indios. El funcionamiento de los cabildos indígenas fue objeto de una doble dependencia, pues estuvieron sometidos a las autoridades españolas residentes en la Nueva España, como a la autoridad central proveniente de la metrópoli.

La instauración de cabildos en la Nueva España no fue una empresa fácil, ya que fue imposible desaparecer de inmediato la estructura política indígena. Por ello el sector conquistador buscó la forma de aprovechar la organización política y económica ya existente que le permitía la apropiación del producto y del trabajo indígena.

Así, se decidió que los funcionarios de los Ayuntamientos Indígenas fueran los que en tiempos anteriores a la conquista habían sido dirigentes (tlatoani). Estos cabildos sólo deberían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad a los españoles.

En cuanto a las formas de elección, se trató de preservar la sucesión tradicional. Había elecciones de tipo restringido y amplio. En las primeras participaban los nobles, los gobernantes anteriores y algunos

macehuales (trabajadores agrícolas que constituían el grueso de la población indígena); en las segundas, todos los vecinos de la comunidad tomaban parte en la designación de sus dirigentes.

Por disposición real, los Virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones que eran supervisadas por Oidores, Corregidores y Clérigos españoles. Particularmente importante fue el interés de los religiosos en la designación de los dirigentes, pues de éstos dependían en gran parte los logros de la evangelización, ya que al ser los que conocían el dialecto de sus pueblos, así como a sus representantes políticos, tenían mayores posibilidades de comunicación con los indígenas.

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían diversidad de obligaciones, entre las cuales destacan: la reacaudación y entrega de tributos a los españoles; la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas (cuyo producto se apropiaban los españoles); así como la cooperación en el proceso de evangelización. En este sentido, las funciones de los Cabildos Indígenas estaban encaminadas al reforzamiento del proceso de conquista.

Asimismo, los funcionarios de la institución municipal debían encargarse de la plancación de nuevos caminos, de suministros de agua, del establecimiento de reglas para mercados locales y de combatir males sociales como el alcoholismo. Por otro lado, dichos funcionarios participaban también en los tribunales para el juicio de casos locales.

Además del Alcalde y del Regidor, los Ayuntamientos se integraban con escribanos, quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso, etcétera.

En el Siglo XVI se estableció el pago de salarios para todo aquél que - fungiera como Agente de la Administración política novohispana, con el_ fin de estimular su actividad pública y de contrarrestar el afán desmedido de los españoles en la explotación del trabajo indígena.

El número de cabildos aumentó a mediados del Siglo XVI, sobre todo en - el Valle de México, que fue una región importante en materia de asentamientos humanos y actividades económicas.

Sin embargo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas.

Estos no pudieron subsistir debido a la intervención de las autoridades españolas que desplazaron a los dirigentes indígenas que gozaban de - cierto poder y aceptación entre la población y que, por tanto, no eran_ convenientes a los intereses colonizadores.

El cabildo indígena sufrió un debilitamiento extremo que no hacía más - que manifestar el aniquilamiento de la organización política, económica y social de los indígenas.

Con relación a los cabildos españoles, tenemos que, en los primeros - años de la conquista, gozaron de cierta independencia en relación a la_ metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que_ representaban directamente a la Corona de España y, por otro, el poder_ de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, permitieron la existencia, por un tiempo breve, - de la "autonomía" municipal.

Dicha autonomía se expresó mediante la existencia de cabildos abiertos_ y juntas de procuradores, cuya realización fue un indicador de la movilización conjunta del sector español para resolver problemas comunes.

En los primeros diez años de la conquista, se celebraron cabildos abiertos que consistían en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del Ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las localidades.

En lo que se refiere al método de elección de los cabildos españoles, pueden notarse algunas variaciones. Inicialmente, los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombraban representantes del Ayuntamiento. Al término de su cargo (un año) los funcionarios de los cabildos nombraban a sus sucesores. Estos no podían reelegirse, hasta que no hubiese transcurrido un año despúes del término de su servicio. Otra forma de designación de funcionarios, fue la venta de cargos municipales por órdenes de la corona española.

Un método más de elección fue la designación de regidores a perpetuidad por la Corona española. Estos funcionarios coexistieron con los que se designaban anualmente, interviniendo en las decisiones del Ayuntamiento.

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaron las decisiones de dichos funcionarios municipales.

En lo que se refiere a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del adorno de la ciudad, del mejoramiento de las casas públicas, de la reglamentación de asuntos económicos tales como la fijación de precios de productos y salarios, de la recaudación de tributos locales, de la inspección de cárceles y hospitales, de la administración de los terrenos públicos y de la vigilancia de la moral pública; asimismo, era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los talleres artesanales.

Finalmente, "las fuentes de ingresos de los cabildos se constituyeron - principalmente de dos ramos: los propios y los arbitrios. Los primeros provenían del arrendamiento o administración directa de tierras y edifi cios. Las constantes invasiones de dichas propiedades permitieron la - percepción sistemática de este ingreso.

Los arbitrios eran impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios principalmente. No obstante, los ingresos obtenidos por estas vías fue ron deficientes. La forma más eficaz de obtener recursos fue por medio de la recolección de tributos". (15)

En lo relativo al cabildo metropolitano, éste tuvo, en los primeros - tiempos, importantes atribuciones y una gran influencia sobre el resto de la Colonia, de la que todavía dio muestras a principios del Siglo - XIX.

Respecto a dichas atribuciones, el Ayuntamiento tenía a su cargo las - obras públicas locales. Esta facultad le fue restringida en la metrópo li, debido a la intervención de los Reyes que, en una incipiente pero - efectiva concepción de lo que más tarde sería el Distrito Central y actualmente el Distrito Federal, consideraron de hecho a la ciudad capital como territorio metropolitano. Sin precisarlo jurídicamente, el Virreinato estimó lícita la intervención de los Virreyes en ciertas funciones municipales y por ello, la capital les debió la ejecución de las obras más importantes, como el desagüe de la ciudad, la introducción de agua potable, el alumbrado y el pavimento. Al establecer con ello una dependencia manifiesta del municipio capital para con la autoridad central, se anticiparon a la concepción republicana del Distrito Federal - que, de hecho, existió desde la Colonia.

5. EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA

En la historia política de México encontramos conceptos iniciales de la Soberanía Nacional, íntimamente ligados dentro de las primeras etapas - de nuestro movimiento independiente:

A principios del Siglo XIX había en Nueva España un grupo importante de "letrados" criollos y pobres todos ellos, dedicados al desempeño de la Abogacía, la administración o la cura de almas, y entregados a la lectura de obras teológicas y jurídicas. Relegados en su mayoría a las ciudades de provincia, formaban una élite intelectual unida por la insatisfacción común.

Económicamente improductiva, esta inteligencia acaparaba una arma terrible: la ilustración, depositada casi toda ella en sus manos.

"Su falta de asidero en la sociedad colonial, su resentimiento contra - un sistema que los relegaba frente a los "gachupines" inmigrantes, su - mayor sensibilidad crítica ante las desigualdades e injusticias, los - llevó a oponer al orden existente otro más justo. Ellos eran los depositarios de las semillas de cualquier cambio" (16). Y como además, este grupo de "criollos" fue comprando una diversidad de puestos municipales, "comenzó a promulgarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza detentada por los peninsulares". (17)

El Ayuntamiento de la ciudad de México fue el portavoz del descontento criollo en los tiempos que antecedieron a la Independencia de México. - Paralelamente, diversos ayuntamientos ubicados en regiones importantes agrícolas, mineras y comerciales de la Nueva España, expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política existente en esos - momentos.

En 1808 se puede percibir cómo los cabildos municipales o ayuntamientos recobran su significación política, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la Nueva España. Se volvieron a celebrar cabildos abiertos, donde asistieron gran número de habitantes de diversas regiones. Propusieron los cabildos algunas modificaciones en la estructura socioeconómica de la Colonia y demandaron reformas consideradas en ese momento como un remedio a sus necesidades más imperiosas; por ejemplo, la supresión de tributos.

Así, "la institución municipal se convirtió en núcleo del descontento popular y devino cuna del nacimiento del nacionalismo mexicano y del movimiento de Independencia". (18)

Y es que, para entonces, en España, Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos. Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el Ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, sostuvo la tesis de que, cautivo el Rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que "es contra los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle rey si no es ella misma por el consentimiento universal de sus pueblos". (19)

El debate se abriría la tarde del 19 de julio de 1808, cuando el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía.

En Hidalgo, encarna el primer campeón del liberalismo mexicano. No tuvo tiempo para más; pero entre el fragor de la guerra, dejó esa declaración de igualdad civil que nos dio el primer lugar al proscribir en todo y por todo la esclavitud del Hombre por el Hombre.

Sería Morelos quien se levantaría después como el precursor de las ideas sociales. En él ya no hay la preocupación substancial por el in-

dividuo, sino por la Sociedad. Se adelantó a su época desentendiéndose del individualismo, para valorar los derechos del hombre social y del cuerpo nacional, tal y como habría de consagrarlos la Constitución Mexicana de 1917, primera en el mundo que consignó las garantías sociales al lado de las individuales.

Pero Morelos no fue una expresión ajena a su época. Las ideas políticas del que fuera Cura de Carácuaro, son una consecuencia lógica de los principios sostenidos por sus dos grandes antecesores: el licenciado Primo Verdad, precursor de la Independencia y el Padre Hidalgo, iniciador del movimiento insurgente.

Los antecedentes que influyeron en la actitud adoptada por el Ayuntamiento de México, en 1808, fueron: uno, el del Ayuntamiento de Veracruz, en 1519, como fuente del poder en ausencia del soberano; el segundo, la Real Cédula de 1522 y la de 1530, que conferían a la ciudad de México el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España y el primer lugar en los congresos que se celebrasen.

Por otra parte, como ya hemos señalado, los ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo. Los concejos municipales, integrados por regidores perpetuos y honorarios o temporales, fueron la única entrada de los hijos de la tierra a la cosa pública, pues lo mismo que en la capital, se observaba en las otras ciudades y por eso al iniciarse el movimiento de Independencia, los cuerpos municipales, especialmente el de México, fueron el centro de esa idea política.

El control de los ayuntamientos, por los criollos, fue definitivo en la política de las últimas décadas del Virreinato y los primeros fueron la tribuna de que se sirvieron éstos, tratando de desembarazarse del monopolio que ejercían los peninsulares en los altos puestos civiles y eclesiásticos; así en las megistraturas como en el comercio colonial.

Las ideas de independencia se asociaron a las de libertades y fueros municipales. Hidalgo veía en el municipio una de las bases naturales del gobierno y al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la constitución española de 1812 y las elecciones que conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de Colonia al de Provincia, determinaron en los ayuntamientos desusados y efímeros movimientos de vida política.

Una vez iniciado el movimiento independiente de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana. En particular la Constitución de Cádiz, cuya realización fue promovida por el Sector Liberal Español. Constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio mexicano.

Fue publicada en España, el 30 de septiembre de 1812. El primer paso para su aplicación en la Nueva España fue promover la elección de los Diputados Provinciales y Municipales de las Cortes.

Para elecciones a Diputados tenían que instalarse las juntas preparatorias de las elecciones, integradas por las autoridades civiles y eclesiásticas, así como dos hombres "buenos" de la región, designados por aquéllas. Estas juntas determinaban los Distritos Electorales en el territorio de su jurisdicción y formaban el padrón electoral.

En síntesis, la representación del cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época:

1. El de la soberanía popular, exigiendo que los asuntos arduos se consultasen con los súbditos y naturales, a través de juntas en que participaran los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.

2. El de la soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son las cabezas de los pueblos.

El Ayuntamiento de México, en 1808, pretendía:

1o. Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la Colonia;

2o. Convocar a un Congreso de Ayuntamientos, para fijar un Estatuto Provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

Como era de esperarse, el Real Acuerdo determinó que el Cabildo "excusase en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo reino". Pero independientemente del resultado a que de inmediato se llegó, la actitud del Ayuntamiento de México tuvo la importancia de manifestar, por primera vez, abiertamente esos dos principios que habrían de decidir la lucha por la absoluta separación política de España.

En lo que se refiere a la integración de los ayuntamientos, la Constitución de Cádiz disponía que éstos se integrarían con el Alcalde o alcaldes, los regidores y el Procurador Síndico, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiera; en otro caso, por el Alcalde único, o por el más antiguo si había dos; los alcaldes, regidores y síndicos se elegirían todos los años en diciembre, por todos los electores con derecho a voto.

Para elegir el Ayuntamiento de la ciudad de México, el Corregidor Intendente convocó, por bando, el 29 de noviembre de 1812; sin embargo, en dichas elecciones triunfaron los criollos, se suscitaron actos violentos y el Virrey suspendió el trámite para la elección definitiva hasta el 4 de abril de 1813, a pesar de que el proceso electoral constaba de tres elecciones sucesivas.

Los artículos que tratan de la cuestión municipal ampliaban el ámbito de acción de los ayuntamientos. Estos eran responsables de la seguridad pública, de la administración de los recursos propios, de la recaudación de las contribuciones, de la vigilancia de la construcción y re-

paración de obras públicas y de elaborar las ordenanzas municipales. - Al mismo tiempo, "tenían que promover el desarrollo agrícola, indus- - trial y comercial de sus regiones". (20)

En mayo de 1814, es puesto en libertad Fernando VII por Napoleón. A su regreso a España el monarca español volvió a gobernar como soberano absoluto; anuló la Constitución Liberal de Cádiz, de 1812 y al gobierno - representativo que se había establecido en su ausencia "e intensificó - sus esfuerzos a fin de dar término a la insurrección de las colonias de América". (21)

Durante el periodo independiente, la evolución de la institución municipal se vio seriamente afectada, pues su desarrollo dependió del curso - que iban tomando los acontecimientos políticos; más aun, "ante la gravedad de los problemas políticos, financieros y económicos por los que - atravesaba el país, el municipio apareció siempre en segundo plano".(22)

Lograda la Independencia, y pese a que el Municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia "no fue objeto - de consideración fundamental y de hecho no alcanzó la debida importan-- cia en la vida política del país". (23)

Es curioso que los federalistas, preocupados en general por el sistema democrático, hayan descuidado esta institución. La Constitución Fede-- ral de 1824, no se refiere a ellos. En cambio, las Leyes Centralistas de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, centralistas también, le dieron cierta organización. La Carta de 1857, que atendió algunos aspectos - fundamentales de nuestra evolución política, en este capítulo falló, ya que apenas si los menciona. "Los liberales, en general, descuidaron al Municipio y, lo que fue peor, se equivocaron al convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los Estados y de la Federación en materia electoral, ya que a ellos se les encomendó hacer las listas de los padrones de votantes, repartir boletas, instalar casillas y recoger la vota-- ción". (24)

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 a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas, que se llamaron Partido, Distrito, Jefatura y Cantón y sus dirigentes -los jefes políticos- fueron los agentes del gobierno del centro, quienes a las órdenes de los gobernadores borraron todo indicio municipal.

"Estos fueron los motivos por los 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". (25)

6. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION MEXICANA

La Revolución se inició el 20 de noviembre de 1910, y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananea; Aniceto Campos, de Frontera, y el sonorense Alvaro Obregón, así como el Comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.

El Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por ley de 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el Decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el Gobierno Constitucionalista encabezado por don Venustiano Carranza, inició la Reforma Municipal de la Revolución.

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los Estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales; pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así, la Constitución de 1917, se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana y, con base en ese principio, cada uno de los Estados de la Federación ha expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal.

La lucha contra la dictadura había de ser sólo el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social, imposibles de realizarse sino a través de una nueva organización política.

Durante el porfiriato, el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En los primeros años del

gobierno de Porfirio Díaz, los municipios fueron gobernados por Regidores, quienes eran "elegidos" por el voto del pueblo. Sin embargo, los candidatos eran designados previamente por los Gobernadores de los Estados y, por supuesto, los programas de trabajo de aquéllos debían de apegarse al gobierno de Díaz.

El régimen porfirista sólo tomó en cuenta al municipio para que apoyara los procesos electorales de Diputados, quienes eran los que determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

El Municipio, durante esta época no contó con la capacidad para financiar ningún programa de desarrollo local. Este tipo de actividad dependía de la voluntad del Gobernador, el cual, a su vez, trabajaba en función de los ordenamientos del gobierno central.

Las acciones municipales también estuvieron sujetas por mucho tiempo a las decisiones de los caciques o terratenientes de la región; en realidad se convirtieron en una especie de feudos de aquéllos. Así pues, el municipio en sus aspectos económico, político y social no experimentó avances sustanciales. Esta situación se agudizó también por las características territoriales con que contaba México: dispersión de la población, falta de vías de comunicación y concentración de servicios y de la actividad económica en unas cuantas zonas del país.

También debe tomarse en cuenta el hecho de que la población de México era reducida en comparación al territorio que ocupaba; aunado a ello, la diversidad de las culturas, tradiciones y dialectos y las marcadas diferencias de clase, fueron aspectos que reforzaron el centralismo político vivido en aquel entonces.

Los pocos ayuntamientos que gozaban de los servicios que se prestaban eran aquellos que componían las capitales de los Estados o que se encontraban aledaños al Distrito Federal.

En especial "el gobierno porfirista proporcionó grandes recursos económicos al Ayuntamiento de la ciudad de México, incluso remitió un proyecto de Decreto al Congreso, donde cedía a la municipalidad algunos inmuebles que pertenecían a la recaudación del Gobierno del Distrito.

Dicha tendencia centralizadora fue cultivando un sentimiento de inconformidad y marcó necesidades apremiantes de democratización, hechos que desembocarían más tarde en el cambio de las estructuras políticas porfiristas". (26)

La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisito exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular. La Revolución Mexicana postuló, desde sus orígenes, la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del Partido Democrático, en 1909, como en el Plan de San Luis Potosí y en otros importantes documentos políticos de la época.

En el Plan de Ayala, promulgado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, bajo el imperativo de que la tierra debe ser de quien la trabaja, se contiene en su parte sustancial lo siguiente:

> "7. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemniza-

> ción de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

Posteriormente, el programa de reformas político-sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, y expedido en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas reformas políticas, el siguiente:

> "Art. 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a estos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales".

Las medidas dispuestas por el General Zapata, pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

El Plan Orozquista, conocido por "Pacto de la Empacadora", firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, contiene dos puntos concretos sobre el régimen municipal.

> "28. La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos".

> "29. Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".

Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad municipal.

Su clara visión política le llevó, en el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, a circunscribir por entonces la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta. Esta es la razón por la cual, en el Plan de Guadalupe, no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos un programa concreto de reformas en que pudiesen encontrarse sus ideas relativas al Municipio. Carranza, por exigencias del momento, eludió todo peligro de divergencias que pudiesen suscitarse en torno a puntos ideológicos y así logró unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que, en 1913, era el derrumbe del régimen espurio de Huerta.

Pero tan pronto fue liquidado ese primer objetivo, el señor Carranza, en su mensaje ante la Convención de Generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados, el 3 de octubre de 1914, apuntó:

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

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

Fue entonces cuando abordó resueltamente el problema municipal. Ese mismo 3 de octubre, el señor Carranza agregó en su mensaje:

> "...el Plan de Veracruz -que adicionó el de Guadalupe- de 12 de diciembre de 1914 (Art. 2o.), ofreció expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al "esta-

blecimiento de la Libertad Municipal". Y para cumplir esa promesa, se promulgó la Ley del Municipio Libre, - el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del - artículo 115 de la Constitución en vigor.

"Igualmente -durante la campaña-, todos los jefes del_ Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta Convención se consideraran de urgente_ necesidad pública, antes del restablecimiento del or-- den constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de - igualdad política y de paz orgánica son, brevemente - enumeradas, las que enseguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división_ política de los Estados y como principio y enseñanza - de todas las prácticas democráticas". (27)

En 1916 pudo reunirse, en Querétaro, el Congreso Constituyente.

Una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dio lectura al proyecto presentado por don Venustiano Carranza, que, en materia_ de nuestro estudio, decía:

"TITULO QUINTO. DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION. 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, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de - elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".

El artículo 115 de la Constitución, estructura la organización municipal del país, a más de reglamentar algunos otros puntos referentes a los Estados de la Federación. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fue el artículo 109 de la Constitución de 1857, también lo es "que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico en ese movimiento social". (28)

Los Constituyentes de Querétaro acertaron a concebir al Municipio Libre como primera escuela de la Democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la asamblea el licenciado Fernando Lizardi, de que: "el municipio es la expresión política de la libertad individual y... la base de nuestras instituciones sociales". Este Constituyente de 1916-1917, en síntesis los principios rectores que incluyó en el precepto que comentamos, fueron:

a) Supresión de jefaturas políticas;

b) Reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos, y

c) Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

El proyecto de Carranza solamente especificaba sobre el municipio que éste sería la base de la división territorial de los Estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del Estado; más nada reglamentaba de la hacienda municipal. Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada - con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía:

> "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán - las suficientes para atender a las necesidades municipales". (29)

Hay una reforma a la Constitución del 57, que Rabasa sugirió y de la - que no se oye hablar mucho, a pesar de ser la de mayor visión y de la - que podían esperarse beneficios sin cuenta para México. Es verdad que Rabasa no la planteó con la necesaria amplitud de espíritu, pues propuso esta reforma simplemente como un medio de frenar el poder excesivo - que, con toda razón, advertía en los gobernadores de los Estados. Dice:

> "El medio más llano y quizá el único de corregir el defecto de amplitud ilimitada del poder local (el - de Gobernador de un Estado), sería dar libertad - completa a la administración municipal y extender - sus funciones y atribuciones constitucionalmente a cuanto requiera el cuidado de la pequeña jurisdicción, de suerte que pudiera recaudar los fondos que cada una haya menester en vista de las necesidades y recursos".

El artículo 115 de la Constitución de 1917, adoptó esa sugestión, dándole además una gran amplitud; primero, porque preveía un nexo directo entre el municipio y el gobierno local, haciendo desaparecer las autoridades intermedias que, como el viejo "jefe político", hubieran impedido - un renacimiento del Municipio Libre; y segundo, porque se le dio al municipio personalidad jurídica propia, facultad para administrar libremente sus recursos y porque se puso su administración en manos de un - ayuntamiento elegido popular y directamente.

Esta idea, en rigor, era vieja, dejando aparte antecedentes que rebasan la Historia Moderna de México, ya en el Plan de la Noria se había pedido como una reivindicación importante de la que "la unión garantice a los ayuntamientos derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia". Y en el origen de ese Plan se explica el fundamento de la reivindicación; el ayuntamiento es "cuna de todas las garantías políticas y sociales", y más profundamente, la falta de un municipio libre deja a los pueblos sin escuela práctica de libertad, pues es "el primer motor de la actividad política".

Rabasa, para lanzarse al gran tema de las reformas que debían hacerse a la Constitución, parte de varios supuestos que, para él, tienen el valor de verdaderas premisas, a saber: "Primero, la dictadura no puede ni debe achacarse al gobernante sino a la ley con que gobierna; segundo, el sistema dictatorial de gobierno ha cumplido ya su misión de darle a México el esquema de una organización política, un mínimo de unidad y el primer gran avance hacia el bienestar material; tercero, el país, en consecuencia, tenía que entrar en una nueva vida política, institucional y democrática, abandonando la anterior, personal y tiránica.

Para ello, lo primero era reformar la ley, adecuándola a las condiciones sociales del país; pero a las condiciones reales y verdaderas, no las deducidas de principios filosóficos o políticos". (30)

Para comprender el pensamiento social de los hombres que intervinieron en la formulación de la Constitución de 1917, resultado de la Asamblea Constituyente reunida en la ciudad de Querétaro, del 20 de noviembre de 1916 al 5 de febrero de 1917, es imprescindible una información, así sea sucinta, de los principales sucesos, tanto desde el punto de vista material, como del espiritual, más los ocurridos desde principios del Siglo XX hasta el momento en que es lanzada la convocatoria para las elecciones de diputados que habrían de integrar aquella trascendental reunión. De otra manera, correríamos el riesgo de repetir dislates que, aunque reiterados, carecen del más elemental fundamento.

Es sabido que todavía son muchos los que siguen repitiendo la conseja - de que la Revolución Mexicana careció de ideología; que los hombres que realizaron nuestro más importantes movimiento emancipador de la gleba - mexicana carecían de ideas para fundamentar dicho movimiento, y ésto lo han argumentado repetidamente historiadores del bando ultramontano, así como escritores de tipo revolucionario; sin embargo, ello no ha sido el resultado de la falta de estudio a fondo de los antecedentes inmediatos, tanto del movimiento armado como de la Asamblea autora de la Constitución de 1917. De otro modo nos resultan fácilmente comprensibles los - debates de aquel histórico Congreso que, si no reunió a los hombres más capaces y representativos de su tiempo, desde el punto de vista de sus ideas, sí tuvo la virtud de quedar integrado con individuos que procedían de los grupos de menor fuerza económica, pero que de alguna manera se habían distinguido como combatientes en las pugnas libertarias.

Buena parte de la base cultural e ideológica de los pro-hombres de la - Asamblea de Querétaro, había sido formada en el pensamiento combatiente, en su tiempo considerado, de los hermanos Flores Magón, sobre todo de Ricardo.

Los documentos y los artículos de estos pensadores, que simplemente se han divulgado muestran con claridad toda una corriente de pensamiento - radical inspirado en los más descollantes luchadores revolucionarios - del Siglo XIX. (31)

En la Asamblea de 1916, se planteó con toda claridad la necesidad de - llevar a la práctica la libertad municipal. En tal sentido se pronunció la segunda comisión de Constitución que, al comentar el proyecto - del señor Carranza, advirtió que la instalación del "Municipio Libre" - constituía la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad - respecto de la Constitución de 1857. Esto no significaba que el proyecto inicial tuviera una gran reglamentación, en vista de que únicamente señalaba que "los Estados tendrán como base de su división territorial

y de su organización política, el municipio libre, administrado cada -- uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades_ intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".

Por ello, el primer dictamen sobre el artículo 115 daba a las legislaturas locales una gran intervención, incluso de control y vigilancia, que hacían nugatoria la pretendida libertad; sin embargo, se retiró el dictamen y pasó nuevamente a la Comisión, donde hubo la propuesta atinada_ de Paulino Machorro Narváez y de Arturo Méndez, quienes trataron de que se clasificaran los ingresos correspondientes a los municipios.

Fue en la sesión del 24 de enero (de 1917) cuando se puso a discusión - el artículo 115. Jara, miembro de la Comisión, expuso:

> "Hasta ahora los municipios han sido tributarios de - los Estados; las contribuciones han sido impuestas - por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los - respectivos Estados.- En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal,_ porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que - no ha habido un libre funcionamiento de una entidad - en que esté constituida por sus tres poderes... Queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá que. temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero - que el padrino o abuelo le ha dado... Los municipios_ no deben estar en esas condiciones. Si damos por un_ lado la libertad política, si alardeamos de que los - ha amparado una revolución social y que bajo este - amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tan--

> tos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra" (la económica). (32)

Pero el caso es que a la hora de las decisiones se falló, y los municipios quedaron a merced de las legislaturas de los Estados. La deficiencia fundamental persistió por no haberse especificado cuáles serían las fuentes de los municipios.

Y así tenemos que la redacción de la debatida fracción II fue aprobada por 88 votos en pro y 62 en contra, con la siguiente redacción:

> "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 sus necesidades". (32)

Lo anterior, no obstante a que en el artículo 32 de las Reformas Políticas, contenidas en el programa de Reformas, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria, se especifica:

> "Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federales y locales".

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

CAPITULO I

(1) HECTOR VAZQUEZ.- El Nuevo Municipio Mexicano, Edit. SEP, México, 1980.

(2) UNAM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada.- Edit. UNAM, México, 1985.

(3) CNEM (Centro Nacional de Estudios Municipales).- El Municipio Mexicano.- Edit. Secretaría de Gobernación, México, 1985.

(4) EUGENE PETIT.- Derecho Romano.- Edit. Editora Nacional, México, 1971.

(5) CNEM.- Op. cit.

(6) ENRIQUE FLORESCANO.- Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México (1520- - 1821).- Edit. SEP, México, 1986.

(7) COLEGIO DE MEXICO.- Historia General de México.- - Edit. Colegio de México, México, - 1981.

(8) CNEM.- El Municipio Mexicano.- Edit. CNEM, México, 1985.

(9) EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO.- Mexicano esta es tu Constitución.- Edit. LI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1982.

(10) UNAM.- Op. cit.

(11) RAUL LEMUS GARCIA.- Ley Federal de la Reforma Agraria.- Edit. LIMSA, México, 1974.

(12) E.Z.WOLF.- El Bajío en el Siglo XVIII.- Citado en - el Desarrollo Urbano de México.- - Colegio de México, México, 1978.

(13) LUIS UNIKEL.- El Desarrollo Urbano de México.- Edit. Colegio de México, México, 1978.

(14) CNEM.- Historia del Municipio en México.- Edit. Secretaría de Gobernación, - México, 1985.

(15) CNEM.- Op. cit. Historia del ...

(16) COLEGIO DE MEXICO.- Op. Cit.

(17) CNEM.- Op. cit. Historia del ...

(18) IBIDEM

(19) EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO.- Op. cit.

(20) CNEM.- Op. cit. Historia del...

(21) INSTITUTO DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA.- Constitución de Apatzingán.- Edit. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985.

(22) CNEM.- Op. cit. Historia del...

(23) Emilio O. RABASA Y GLORIA CABALLERO.- Op. cit.

(24) DANIEL MORENO DIAZ.- Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Pax-México, México, 1973.

(25) EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO.- Op. cit.

(26) CNEM.- Op. cit. Historia del...

(27) EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO.- Op. cit.

(28) UNAM.- Op. cit.

(29) EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO.- Op. cit.

(30) DANIEL COSIO VILLEGAS.- La Constitución de 1857 y sus Críticos.- Edit. SEP Setentas, México, 1973.

(31) DANIEL MORENO DIAZ.- Raíces Ideológicas de la Constitución de 1917.- Edit. Metropolitana, México, 1973.

(32) DANIEL MORENO DIAZ.- Op. cit. Derecho...

C A P I T U L O II

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 Y SU ASPECTO ECONOMICO

1. SITUACION DEL MUNICIPIO EN LA EPOCA POSTERIOR A LA REVOLUCION Y EN LA ANTERIOR A LA REFORMA ACTUAL

A pesar de los propósitos de los revolucionarios mexicanos por fortalecer al municipio en el aspecto financiero y político, la tendencia económica vivida por México en el presente Siglo generó su empobrecimiento.

En efecto, el modelo de desarrollo económico centralista que adoptó el país debilitó, en exceso, el poder político y económico de las autoridades estatales y municipales. Se generó una industrialización creciente sin por ello haber beneficiado a todas las regiones por igual.

Las áreas rurales comenzaron a producir en función de las necesidades del crecimiento industrial. Aquéllas abastecían a los centros urbanos industriales en lo que se refiere a materias primas para la producción y alimentos para la fuerza de trabajo ocupada en dichos centros.

En general, la actividad agrícola estuvo siempre dependiendo del sector industrial en ascenso, hecho que generó un empobrecimiento tal en las regiones rurales que éstas fueron objeto de una marcada emigración de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros hacia las grandes ciudades.

El proceso de industrialización ha determinado el grado en que se ha efectuado la migración del campo hacia los centros industriales. "El volumen, el crecimiento y la distribución de la población en el territorio nacional han sido determinados por dicho proceso". (33)

Este proceso de migración podemos encontrarlo también en el Siglo XIX, cuando la incorporación de un gran volumen de población a las fuerzas independentistas no sólo disminuyó considerablemente el acervo de mano de obra disponible para la agricultura, sino que motivó el abandono de la minería y otras actividades básicas.

El conflicto obligó a numerosos artesanos y pequeños comerciantes a migrar de los centros urbanos de tamaño reducido hacia las ciudades grandes, puesto que los recursos defensivos de las mismas garantizaban un grado de seguridad relativamente mayor. (Las ciudades de México, Querétaro, Guadalajara).

Al acercarse los años decisivos del conflicto independentista, aun las grandes ciudades resultarían insuficientemente seguras, por lo que ocurriría un nuevo flujo migratorio masivo, dirigido esta vez hacia áreas menos afectadas por la lucha armada. "Surgen así concentraciones de población en lugares que, como en el caso de múltiples poblados en Nuevo León, se encontraban prácticamente deshabitados". (34)

El proceso de urbanización que ha experimentado México en los primeros setenta años de este Siglo, se ha manifestado en cambios estables, sobre todo a partir de 1940, en el volumen y en la distribución de la población. El país ha dejado de ser predominantemente rural y está en proceso de convertirse en predominantemente urbano.

En lo que va del presente siglo, con excepción del periodo 1910-1921, la población total del país aumentó ininterrumpidamente. En setenta años la población del país se ha cuadruplicado. De 13.6 millones de habitantes a principios de siglo, pasó a 49.1 millones en 1970. En 1988 el total de habitantes era de 82'000,000. La tasa de crecimiento, muy elevada de 1940 a la fecha, ha resultado de la conjugación de dos hechos: la fuerte disminución de la mortalidad general y la casi inalterable y elevada tasa de fecundidad de la población. Lo primero ha sido consecuencia del gasto público en obras que favorecen la salud, la ampliación de servicios médicos, aumento en el nivel de vida de una parte de la población, y el aprovechamiento de la experiencia de los países más desarrollados en materia de medicina y salud pública. Lo segundo es un reflejo de las condiciones socio-culturales y económicas del país, "que no han sido motivación suficiente para que las parejas reduzcan su fecundidad". (35)

La población rural ha venido disminuyendo a causa de la migración constante del campo a la ciudad; de 1900 a 1940 disminuyó del 81.2 por ciento de la población total al 72.4 por ciento, hasta decrecer en 1970, a 47.8 por ciento. En la actualidad, dicha población se estima en un 28%.

El crecimiento demográfico en las zonas metropolitanas se ha más que duplicado en veinte años, lo cual es un indicador de la concentración de la actividad económica en estas zonas. Esto ha marcado una profunda división entre las zonas rurales y urbanas, realizándose un flujo de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros de las regiones menos productivas a las más productivas.

Y, sobre todo, "se ha generado un fuerte desequilibrio entre los sectores industrial y agropecuario, el cual se traduce actualmente en la crisis agrícola que afecta seriamente los niveles de vida de la mayoría de los municipios que integran nuestro país". (36)

Con relación y en particular a la zona metropolitana de la ciudad de México, se señala que es ya una área de 7.877 kilómetros cuadrados que engloba las dieciseis Delegaciones Políticas del Distrito Federal y cincuenta y tres municipios del Estado de México y uno de Hidalgo, con 18.5 millones de habitantes.

Se estima que de continuar el flujo demográfico hacia el área central de la República Mexicana, la zona metropolitana podría convertirse en megalópolis si se uniera a zonas urbanas de los Estados de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos.

Con sus 1,497 kilómetros cuadrados de superficie y 10.5 millones de habitantes, en 620 kilómetros cuadrados de zona urbana, el Distrito Federal se ve acosado por la gran demanda de servicios, tanto de los capitalinos, como de habitantes de zonas conurbadas del Estado de México.

La "Comisión de Conurbación del Centro del País" informó que las tendencias demográficas en la zona metropolitana de la ciudad de México, la están convirtiendo en la segunda concentración humana más grande del mundo, después de la región metropolitana de Tokio.

El Departamento del Distrito Federal estima que el crecimiento de la ciudad de México es muy correcto porque está abajo del 2 por ciento, es decir, abajo de la tasa de crecimiento del propio país. Pero lamentablemente, en los municipios conurbados más inmediatos con el Estado de México, las tasas de crecimiento han sido superiores al 7 por ciento, situación que preocupa a las autoridades de la capital, porque muchas veces esa población demanda algunos servicios que no tienen en esas zonas conurbadas.

Y advierte: "si en los años futuros por las razones que ustedes quieran, fenómenos como el anterior se repitieran... el valle metropolitano correrá un gravísimo riesgo por la imposibilidad de proporcionar servicios adecuados a un número tan elevado de pobladores".

Por su parte, la mencionada Comisión de Conurbación, dice que los fenómenos demográficos son hechos sociales que se encuentran inmersos en la compleja red de las relaciones socio-económicas de los países; que lo ocurrido durante los últimos cincuenta años en la zona metropolitana de la ciudad de México, son características del modelo de desarrollo seguido por nuestro país, cuya expresión más relevante "son las concentraciones de la población y de los recursos productivos".

De acuerdo a los datos de las autoridades del Estado de México y del Distrito Federal, "los problemas de mayor gravedad se refieren al suministro de agua potable, a la dotación de vivienda, a la contaminación ambiental y de los suelos y las áreas verdes, a la creciente delincuencia, al consumo de drogas, insuficiencia en el sistema de drenaje, etc. Esto, desde luego, a nivel metropolitano". (37)

Una vez vista someramente lo que podría considerarse la situación del municipio después de 1917, es pertinente pasar lista a las diversas reformas que ha sufrido el multicitado artículo 115 Constitucional, a través de varios sexenios, hasta llegar al actual en el que se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que debe entenderse como el fortalecimiento a los Estados y municipios.

El artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original.(38)

La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1928), se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado; pero que, en todo caso, no debería ser menor de quince diputados.

La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero sería de cuando menos siete diputados en los Estados cuya población llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

- La segunda reforma (Diario Oficial del 29 de abril de 1933), tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para Gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de Gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los Diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsiguientes.

- La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943), modificó la parte correspondiente de la fracción III del texto original, que indicaba que los Gobernadores de los Estados no podrían ejercer

su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del - cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

- La cuarta reforma de nuestro artículo en comento (Diario Oficial - del 12 de febrero de 1947), fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que:

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

Por primera ocasión, en el texto constitucional, se otorgaba este - derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

- La quinta reforma del artículo 115 (Diario Oficial del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior, por virtud de - la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo - 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

- La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de - asentamientos humanos y desarrollo urbano.

- La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sis-

tema de Diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes.

- La octava reforma al artículo 115 (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmetne el contenido del artículo 115 que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

- La 9a. y última reforma apareció el día 17 de Marzo de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, en que se modificó la fracción VIII de la Constitución, quedando únicamente la disposición que señala que la legislación de cada Estado introducirá el principio de la Representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios, y pasando a esta misma fracción lo que disponía la anterior fracción IX referente a que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias; y las fracciones IX y X pasaron al artículo 116 por regular materia de los Estados.

2. DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS A LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina que como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fue manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en un grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender, comenzará por entregar o devolver al Municipio aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede

asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal, sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aún cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en lo político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de Gobierno: Federación, Estados y Municipios.

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 margi-

nadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro 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 socio-políticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional 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.

En consecuencia, 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 contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

TITULO QUINTO
DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

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

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

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley

no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los - vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

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

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

a) Agua potable y alcantarillado
b) Alumbrado público
c) Limpia
d) Mercados y centrales de abasto
e) Panteones
f) Rastro
g) Calles, parques y jardines
h) Seguridad pública y tránsito, e
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 corresponda.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, 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 refieren 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 Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano 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 regulación 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 residan habitual o transitoriamente.

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

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

(Artículo reformado y adicionado según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 3 de Febrero de 1983 y 17 de Marzo de 1987).

3. LA REFORMA Y COMENTARIOS

El nuevo artículo tiene como finalidad:

a) Fortalecer la independencia política del Municipio.

b) Implantar la pluralidad política en los ayuntamientos, protegerlos contra destituciones arbitrarias y precisar los procedimientos para la suspensión de ayuntamientos.

c) Autorizar a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

d) Señalar la competencia mínima de los municipios en la prestación de los servicios públicos.

e) Asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables para que puedan convertirse en promotores del desarrollo.

f) Autorizar a los municipios para que se asocien con otros municipios o celebren convenios con los Estados y puedan prestar más eficazmente los servicios públicos, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas de cada región.

g) Facultar a los ayuntamientos para llevar a cabo las tareas de zonificación y de planeación del desarrollo urbano.

h) Brindar seguridad social y estabilidad laboral a los trabajadores de los Estados y municipios y establecer como bases de la organización municipal, las siguientes:

   a) Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales;

b) El Municipio Libre constituye la base de la división territo--- rial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa;

c) 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;

d) Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elec- - ción popular directa. Además, en el propio artículo 115 Constitucional se señala que concurrirá con la Federación y las Entidades en la regulación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos, definido en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Según este artículo, el Municipio tiene las facultades siguientes:

a) La administración de los intereses locales del municipio.

b) El manejo de la Hacienda Municipal.

c) Es la primera autoridad política del lugar.

Vale comentar que, en el primer caso, resulta difícil distinguir cuáles son los intereses locales cuya atención le corresponde al municipio y - en qué caso puede hacerse cargo directo de la atención de las necesidades locales. En tal sentido, debe existir disposición expresa que consigne la facultad para poder ser incluida como atribución municipal.

Al respecto, la Ley General de Asentamientos Humanos referida, ha venido a señalar importantes atribuciones a los municipios, al determinar - su concurrencia con los Estados y la Federación para la organización y regulación de tales asentamientos y al efecto, se les faculta para que

en el ámbito de su jurisdicción dicten las disposiciones pertinentes, a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a los planes respectivos y en general, proveer la exacta observación de la planeación urbana.

Por lo que toca a los casos en que el Municipio atiende directamente la satisfacción de las necesidades locales, se identifican claramente dos tendencias:

1. La municipalización de los servicios públicos de la localidad.

2. Cuando son los particulares los que satisfacen los intereses locales.

En el primer caso, presenta ventajas económicas puesto que tales servicios constituyen fuentes de ingresos. No obstante, se objeta que políticamente no redunda en beneficios.

El Municipio, en razón de que goza de personalidad jurídica propia, es propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza. Como primera autoridad política del lugar, reconocida constitucionalmente para el Municipio, no obra con la autonomía requerida debido a que actúa dentro del sistema de centralización, por lo cual queda sometido a las facultades que las autoridades superiores ejercen con respecto a las inferiores.

La libertad del Municipio, tanto jurídica como política es de vital importancia, toda vez que debe entenderse como una autonomía de la organización municipal respecto a la organización central del Estado y que debe basarse en los trámites de la propia Constitución en un sistema de elecciones para la designación de las autoridades municipales y por otra parte, en el relajamiento de los vínculos que lo unen con la autoridad central.

El movimiento de reivindicación en favor del Municipio Libre, consagrado en el artículo 115 Constitucional que se está comentando y en el que se previene que no habrá ningún intermediario entre el Municipio y el Estado fue provocado por la injerencia directa y despótica que las autoridades centrales llegaron a tener sobre la administración municipal a través de los jefes políticos.

Así pues, como ya fue comentado, las modificaciones al artículo 115 Constitucional establecen las bases para revertir la inercia centralizadora y revitalizar las funciones del Municipio, atendiendo en especial su autonomía administrativa y financiera. En dicho artículo se faculta al Municipio para que en el ámbito de su jurisdicción:

- Formule, apruebe y administre planes de desarrollo urbano municipal;

- Participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;

- Controle y vigile la utilización del suelo, e

- Intervenga en la regulación de la tenencia de la tierra.

Estas facultades requieren fortalecer la capacidad que tienen los municipios, para llevar a cabo ciertas actividades básicas que aseguren la posibilidad de que la población del Municipio exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a su problemas y sean tomados en cuenta.

4. LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y LA ADMINISTRACION LIBRE DE SU HACIENDA

En la actual reforma son de suma importancia las fracciones III y IV referentes a los servicios municipales y a la administración libre de la hacienda, por tal motivo, a continuación se verá más detenidamente lo relacionado a ellos:

- "Uno de los problemas que han sufrido los municipios es el de los servicios públicos, éstos se prestaban de manera inadecuada por la incapacidad del Municipio para administrar sus propios recursos. Ahora, los Municipios cuentan con el respaldo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en particular, con las reformas del 3 de febrero de 1983, donde se establece la atribución del Municipio para emprender la planeación en la dotación de los servicios públicos; asimismo, obtener ingresos por este concepto y, en general, impulsar el desarrollo de sus localidades". (39)

Texto Constitucional:

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

1. Agua potable y alcantarillado
2. Alumbrado público
3. Limpia
4. Mercados y centrales de abasto
5. Panteones
6. Rastro
7. Calles, parques y jardines
8. Seguridad pública y tránsito
9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Agua potable y alcantarillado

- Controlar la calidad del agua, su distribución y fijar las cuotas - por su consumo.

  El agua es un elemento indispensable para la vida, por tal motivo - el municipio tiene la atribución de dotar del líquido a su pobla- - ción; pero el bienestar del hombre depende no sólo de su suminis--- tro, sino también de la calidad del agua que se utiliza.

  El Municipio podrá coordinarse con el Gobierno del Estado y con las instancias respectivas, para instalar las fuentes de abastecimien-- to, así como los mecanismos más adecuados para el control del agua.

  El Municipio será el responsable de sensibilizar y concientizar a - la población en el uso racional de este recurso, así como su cobro.

- Planear y construir la ampliación de la red de agua potable.

  Prever la ampliación del sistema de agua de acuerdo a la demanda de la población, a corto, mediano y largo plazo, planeando el creci- - miento de la red de agua potable con criterios de beneficio social.

- Construir y mantener el sistema de drenaje y alcantarillado.

  El Municipio, en coordinación con las autoridades respectivas, pla- neará y ejecutará la construcción del sistema de drenaje y alcanta- rillado, para reunir los desechos líquidos sanitarios, industriales y aguas de lluvia que serán conducidas al canal de desagüe o a la - planta de tratamiento.

Alumbrado público

- Planear, dirigir y suministrar el servicio de luz, así como vigilar su conservación y uso adecuado.

En la mayor parte de los municipios en nuestro país, se carece del suministro de energía eléctrica. Por lo tanto, el Municipio tiene el respaldo legal de planear, dirigir y suministrar, en su jurisdicción, el servicio de luz, instalando para ello plantas hidroeléctricas, concentrando los recursos naturales, humanos, materiales y económicos para hacer eficiente la gestión de este servicio en cuanto a sus programas de ampliación, suministro y mantenimiento en beneficio de la comunidad.

- Cobrar y administrar los derechos por el servicio de alumbrado público.

El Municipio tiene la facultad de administrar libremente los ingresos por concepto de suministro eléctrico. Para tal efecto, el Municipio concientizará a la población en cuanto al derecho que tiene de recibir este servicio, así como de la necesidad de que participen en la vigilancia, mantenimiento y pago de este servicio.

Limpia

- Utilizar y organizar los recursos humanos y materiales para mantener limpio el Municipio.

Es una atribución del Ayuntamiento la limpieza del Municipio, por lo tanto, tendrá la facultad de utilizar, organizar y planear los recursos humanos, materiales y económicos que permitan el servicio de recolección de basura.

- Planear la reutilización y comercialización de la basura.

Es necesario que el Municipio establezca convenios de coordinación con las autoridades estatales y las dependencias idóneas, para aplicar las técnicas adecuadas en la disposición final de basura, ya que con el tiempo, ésta se convierte en un problema ecológico.

- Reglamentar el funcionamiento del servicio de limpia.

  Este punto representa un serio problema ya que la inexistencia o el incumplimiento de los reglamentos que señalan las obligaciones de los servicios públicos y los usuarios, permite la acumulación de basura en la vía pública o la preferencia en el servicio por zonas.

Mercados y centrales de abasto

- El Municipio tiene la atribución de construir y mantener en buen estado, material y sanitario, las instalaciones de mercados o centrales de abasto.

  Las autoridades municipales dotarán de los elementos necesarios para la construcción, ampliación y mejora de los mercados y centrales de abasto, con el fin de satisfacer las necesidades de comercialización de la localidad, impulsando la creación de cooperativas de producción y de su consumo. Asimismo, el ayuntamiento deberá asegurar que las instalaciones cuenten con infraestructura (luz-agua-drenaje transporte, etc.), indispensable para la venta de productos, así como para la conservación de los mismos.

- El municipio cobrará los beneficios por concepto de alquiler de locales y pisos comerciales.

  El Municipio cobrará, mediante impuestos, los beneficios que las instalaciones comerciales generen, impulsará la comercialización de productos locales y/o regionales, de tal manera que se amplíe la producción y se favorezca a la población con precios competitivos.

- Fomentar la creación de cooperativas.

  La aguda crisis que vive el país y la práctica comercial del intermediarismo, ha obligado a las tres instancias de Gobierno a fomen--

tar la creación de cooperativas de consumo, que permiten que los socios adquieran productos a precios económicos, asegurando su mejor calidad y limpieza.

Panteones

- El ayuntamiento debe disponer de terrenos suficientes en cada localidad, destinados a panteones públicos.

  El ayuntamiento tiene la facultad de disponer, mediante autorización y con apego a las normas sanitarias, de los terrenos destinados a panteones públicos, donde se puedan enterrar o cremar los difuntos gratuitamente o con el pago de cuotas muy económicas.

- El ayuntamiento otorgará los permisos para inhumación, exhumación y cremación.

  El municipio tiene la facultad de otorgar permisos de inhumación, exhumación y cremación, tanto para los cementerios públicos, como para los particulares. La autorización de permisos por parte del ayuntamiento, será con el objeto de proteger la salud de sus habitantes y de no interferir en zonas de actividad productiva o comercial. Todo esto será legislado y reglamentado por las legislaturas locales y el ayuntamiento.

Rastro

- Señalar la ubicación de los lugares adecuados para la matanza y comercialización de los productos avícolas y ganaderos, así como hacer cumplir las disposiciones en materia de matanza.

  El ayuntamiento tiene la obligación de señalar el lugar donde se puede realizar la matanza y comercialización de los productos avícolas y ganaderos, haciendo cumplir la reglamentación municipal en ma

teria de rastros, observando las disposiciones sanitarias determinadas por la Secretaría de Salud para la matanza, procesamiento, refrigeración y transporte de la carne.

- Brindar mantenimiento a las instalaciones de matanza.

El ayuntamiento proporcionará el abastecimiento de agua, energía eléctrica, sistemas de drenaje, vías de comunicación y suficientes terrenos para la matanza.

- Cobrar los derechos de corral, matanza y almacenamiento de la carne.

El ayuntamiento tiene la facultad constitucional de cobrar los servicios que el municipio otorgue, así como el uso de los recursos naturales por parte de los particulares. Los ingresos por este concepto serán administrados por el municipio para beneficio social.

Calles, parques y jardines

- Planeación, construcción y conservación de calles y banquetas.

El ayuntamiento, en coordinación con los lineamientos del desarrollo urbano, y en base a las necesidades locales, planeará y construirá las vías de comunicación necesarias, brindando, en su momento, el servicio de relleno de baches y repavimentación.

- Planear la distribución, ubicación y ampliación de las áreas verdes y recreativas.

El creciente proceso de urbanización-industrialización, ha propiciado la desaparición de áreas verdes y de recreo. De esta forma, las modificaciones al artículo 115 Constitucional, permiten y facultan al municipio para determinar las áreas verdes y recreativas, como: plazas cívicas, parques y jardines públicos, canchas y unidades deportivas, así como mantenerlos en buenas condiciones.

- Solicitar ayuda técnica y recursos financieros a la Federación y a los Gobiernos de los Estados.

  A falta de recursos técnicos y financieros, el ayuntamiento tiene la facultad de solicitar ayuda a la Federación y a los Gobiernos de los Estados, para la construcción de obras que el municipio demande.

Seguridad pública y tránsito

- Proteger a los habitantes del municipio en los bienes públicos y particulares.

  Las autoridades municipales tienen la facultad de proteger a los habitantes del municipio en los bienes públicos y particulares, a través de la prevención de delitos y el mantenimiento del orden y la paz social.

  Asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad.

  El ayuntamiento tiene la atribución de asegurar la libertad y el libre tránsito de los hombres, en concordancia con lo estipulado en la Constitución, que sostiene que en ningún momento se podrá restringir ni suspender la libertad de educación, salud, expresión, petición, etcétera.

- Intervenir en los casos de desastre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes, prestando auxilio a la población.

  El ayuntamiento, a través de sus cuerpos de seguridad pública, tiene la facultad de intervenir en los casos de desastre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes particulares y públicos, así como prestar auxilio a la población.

- Planear y hacer cumplir el reglamento de tránsito.

Los municipios tendrán la obligación y el poder de planear el tránsito de vehículos dentro de su jurisdicción territorial, estableciendo la señalización vial y aplicando el reglamento de tránsito.

"Las demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas 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.

- Establecer la posibilidad de que las legislaturas locales puedan determinar o fijar nuevas obligaciones mínimas. Con todo, estas obligaciones se decretarán sin perjuicio de la normal competencia que se le reconozca por la Constitución General y por las constituciones locales, tal como sucede en materia de educación (artículo 3o.); en materia hacendaria (artículo 115, fracción IV); en materia de planeación y de desarrollo (artículo 115, fracción V); en materia de servicios de salud, así como en materia económica general, en colaboración con otros sectores, como el público y el social, en los términos de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución General". (40)

LA HACIENDA MUNICIPAL

"Los municipios se han visto en la imposibilidad de satisfacer la demanda de servicios públicos, realizar obras de beneficio social y promover e impulsar la actividad económica en sus jurisdicciones debido a la falta de recursos económicos.

Esta situación ha obligado a solicitar el apoyo de los gobiernos federal y estatal, mermando cada vez más su autonomía. De esta forma, el -

artículo 115 Constitucional otorga a los municipios la posibilidad de - asegurar sus propios recursos, al delimitar las contribuciones e ingresos que son de competencia municipal". (41)

- Texto Constitucional

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...

Atribuciones municipales y su descripción

Administrar libremente la hacienda municipal.

Los ingresos que la hacienda municipal obtiene pueden ser ordinarios y extraordinarios.

En la primera clasificación, se encuentran los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos y las participaciones.

Se consideran ingresos extraordinarios aquellos que los municipios perciben bajo circunstancias especiales. Son los préstamos, financiamiento, obligaciones y aportaciones de los gobiernos Federal o Estatal que no - son fijos ni se sujetan a rubros específicos de la hacienda municipal. Por ejemplo, se requieren para hacer frente a los perjuicios ocasionados por inundaciones, movimientos telúricos, sequías, etcétera. También encajan en los ingresos extraordinarios los que se requieren para - - impulsar proyectos de inversión municipal para los cuales no se cuenta con los recursos suficientes.

Según la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, los miembros de los ayuntamientos gozan de la atribución de administrar la hacienda municipal sin la intervención de ninguna otra autoridad, ya sea estatal,

federal o privada. Este procepto legal permite a los ayuntamientos manejar los recursos monetarios en función de los intereses y necesidades específicas de sus localidades, lo cual enriquece notablemente la participación del municipio en el desarrollo local, regional y nacional.

- Administrar los rendimientos de los bienes que pertenezcan al municipio.

  Los bienes que pertenecen a los municipios pueden ser inmuebles y muebles.

  Los bienes inmuebles producen productos que son los ingresos que provienen de la enajenación, renta o explotación de este tipo de inmuebles, de la inversión de capitales, de la venta de bienes mostrencos, del arrendamiento de espacios en los mercados, del uso del rastro municipal, etcétera.

  En los bienes muebles se encuentran todos aquellos instrumentos necesarios para el funcionamiento del gobierno municipal: el mobiliario, la papelería, los archivos, etcétera.

  Si bien estos instrumentos no producen rendimientos a la hacienda de los municipios, si producen egresos y su adecuada o errónea administración repercute en el volumen total de recursos con los cuales se cuenta para cumplir funciones.

- Administrar las contribuciones y otros ingresos a favor del municipio que establezcan las legislaturas locales.

  Se refiere a las contribuciones y los ingresos que el municipio puede administrar, es decir, los impuestos, los derechos y los aprovechamientos generados en el municipio.

Impuestos: En este rubro se encuentran, en primer lugar, los impuestos que son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas, morales y unidades económicas cuyas actividades coincidan con alguno de los sistemas jurídicos previstos en la misma.

Los municipios pueden obtener impuestos por espectáculos y diversiones públicas, sacrificio de ganado, anuncios y obstáculos en la vía pública, juegos y los referentes a la propiedad inmobiliaria.

Derechos: Son las contraprestaciones establecidas en la ley por los servicios que prestan los municipios en funciones de derecho público.

Son derechos municipales las certificaciones, legislaciones, constancias, expedición de copias de documentos, servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, ocupación de piso en mercados, actas de registro civil, apertura de negocios en horas extraordinarias, licencias para inhumaciones, exhumaciones y demás servicios en el panteón municipal, etcétera.

Participaciones: Son los ingresos que perciben los municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal y de las leyes fiscales del Estado.

Como un principio de congruencia y también de jurisprudencia, las reformas al artículo 115 Constitucional establecen que los ingresos municipales no quedan limitados, sino que las legislaturas locales podrán gravar otros ingresos importantes como: aprovechamientos, productos, financiamientos, cooperaciones diversas y otros rubros cuya terminología varía con la dinámica del propio desarrollo y no es por ello susceptible a quedar consignado en un texto constitucional.

- Percepción y administración de las contribuciones por la propiedad inmobiliaria.

Los problemas que se refieren a esta parte de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, son múltiples; es quizá la más compleja de las que existen a nivel municipal si tomamos en cuenta que el inadecuado cobro del impuesto predial provoca casos de evasión, como los siguientes: predios de fraccionamientos residenciales que se ubican en la periferia de los centros poblacionales y no están registrados, o lo están como terrenos baldíos; construcciones no registradas edificadas en los centros de las ciudades donde anteriormente había baldíos.

Estas y otras irregularidades han provocado en varios municipios que la población rechace incrementos en este tipo de impuestos.

Como el monto del predial no corresponde al valor real de las propiedades, el ingreso por este concepto es muy reducido, mientras que los gastos que implica su cobro son elevados.

Con la reforma al artículo 115 Constitucional, del 3 de febrero de 1983, la responsabilidad de cobrar el predial pasó a los municipios. En realidad, estos últimos no cuentan con la infraestructura, el personal calificado y las bases técnicas para solucionar las deficiencias ya tradicionales en el cobro de este impuesto. Una novedad que fortalece al municipio, es la autorización para que, con el gobierno de su Estado, concerte convenios de coordinación y éste ejecute alguna de las funciones relacionadas con la administración municipal.

- Texto Constitucional:

> "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 estas contribuciones".

- Atribuciones municipales y su descripción.

Percibir las contribuciones y tasas adicionales por la propiedad inmobiliaria.

El impuesto por la propiedad inmobiliaria es el que comúnmente se conoce como impuesto predial.

Las bases de cobro de esta contribución deben apoyarse en un catastro técnico predial que contenga el conjunto de registros de la propiedad raíz.

El catastro debe contener los planos generales y parciales de la propiedad territorial y los datos particulares de cada predio: ubicación, domicilio, nombre del actual propietario, destino y precio.

Están sujetos a este impuesto tanto la propiedad como la copropiedad, el condominio y el usufructo de predios y de las construcciones edificadas sobre los mismos.

- Percibir las contribuciones por fraccionamientos de la propiedad.

Están sujetos a este impuesto los ingresos que obtengan los fraccionamientos por la enajenación de lotes, construcciones destinadas a fines habitacionales, etcétera.

- Percibir las contribuciones por la traslación de la propiedad inmobiliaria.

  El objeto de este impuesto, la trasmisión o adquisición de la propiedad o derechos de copropiedad de bienes inmuebles, mediante cualquier acto de contrato.

  Este último puede incluir el suelo y las construcciones. Hablamos aquí de actos como las donaciones, la compra-venta, la enajenación a través de fideicomiso, celebración de contratos de arrendamientos, etcétera.

- Percibir las contribuciones por las mejoras de la propiedad territorial.

  Esta contribución corresponde a los ingresos que los municipios cobran por la construcción y mantenimiento de servicios públicos: calles, banquetas, red de agua, alcantarillado, etcétera.

- Celebrar convenios con el Gobierno del Estado para el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

  El municipio tiene la capacidad de concertar convenios con el Gobierno de su Estado, para que éste ejecute algunas funciones que el municipio no puede llevar a cabo; la administración o participación de los gobiernos estatales, habrá de realizarse a través de las normas que expidan los congresos locales.

  Los municipios no reciben, a su debido tiempo, las participaciones federales que les corresponden y ello les impide programar obras y cumplir con las ya programadas. Asimismo, los ayuntamientos desconocen los mecanismos para solicitar a las autoridades estatales las participaciones que, por ley, les corresponden en los plazos y montos correspondientes.

- Texto Constitucional:

> "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".

- Atribuciones municipales y su descripción:

Percibir y administrar las participaciones federales.

Las participaciones federales son el monto de dinero que los municipios tienen derecho a percibir de los ingresos federales y estatales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación.

- Conocer los criterios y mecanismos de distribución de las participaciones federales a Estados y municipios.

La distribución de las participaciones que la Federación entrega a los municipios habrá de realizarse a través de las normas que expidan los congresos locales, con apego a la Constitución Federal y particularmente a la Ley Federal de Planeación que contempla las bases para que se realicen acciones conjuntas entre municipios, Estados y Federación.

- Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Dado que los servicios públicos han sido subsidiados por el Estado o la Federación, el cobro de cuotas y tarifas por este concepto puede provocar conflictos políticos y sociales a las autoridades respectivas.

De esta forma, los ingresos que provengan por la prestación de los servicios públicos, podrán ser cobrados por el municipio, para que éste, a su vez, impulse su desarrollo autónomo.

- Texto Constitucional:

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

- Atribuciones Municipales y su descripción:

Cobrar y administrar los ingresos derivados de prestación de servicios municipales.

El municipio podrá cobrar y administrar los ingresos sobre la prestación de los servicios públicos a su cargo, establecidos en la fracción III del artículo 115 Constitucional, para satisfacer las necesidades que el propio municipio demande.

- Elaborar e implementar programas para el uso racional de los servicios que el municipio presta.

El municipio concientizará a la población sobre la importancia de pagar tarifas adecuadas y de hacer uso racional de los servicios en beneficio de la comunidad en su conjunto, para lograr un ahorro en el gasto de dichos servicios.

- Exenciones o subsidios a las contribuciones municipales.

Era una práctica de personas físicas o morales, de Secretarías de Estado y de diversos organismos descentralizados, beneficiarse por las exenciones o subsidios en demérito de la maltrecha economía municipal.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Con las modificaciones al artículo 115 Constitucional, sólo los bienes que pertenecen a la Federación, Estado o municipio quedan exentos de contribuciones. De este modo, se prohibe a la Federación limitar las facultades de los Estados, cuando éstos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los municipios o regulen sus ingresos y exenciones.

- Texto Constitucional:

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

Atribuciones municipales y su descripción:

Derogación, exenciones y subsidios en el pago de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los servicios públicos municipales.

Según el párrafo arriba citado, de la fracción IV, ni las leyes federales, ni las locales, pueden establecer exenciones ni subsidios respecto de las contribuciones que corresponden a los municipios.

- Solicitar a las legislaturas locales y a la Federación, los criterios que determinen las exenciones de impuestos y los subsidios, así como de las instituciones o empresas que gocen de ellos.

El municipio tiene el derecho de solicitar a la instancia respectiva, los criterios y los bienes muebles e inmuebles del dominio público de la Federación, Estados y municipios, que queden exentos de impuestos y subsidios.

La exención redituará necesariamente mayores beneficios al municipio.

- Presupuesto de ingresos y egresos municipales:

En muchas ocasiones, los proyectos que los gobiernos Federal y estatal realizan en territorio municipal obligan a los miembros del ayuntamiento a modificar sus partidas presupuestales en el transcurso del año fiscal; pero en muhcos de los casos, la modificación de los proyectos municipales son por el desconocimiento de los ingresos que el ayuntamiento puede obtener, según lo establecido por las legislaturas locales.

Texto Constitucional:

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

- Atribuciones municipales y su descripción:

Aprobación de las leyes de ingresos municipales por las legislaturas locales.

Las fuentes de ingresos del municipio serán determinadas por las legislaturas locales a través de la aprobación anual de las leyes de ingresos municipales.

- Revisión de las cuentas públicas municipales por las legislaturas - locales.

  Las legislaturas locales revisarán anualmente las cuentas públicas_ de cada municipio y tendrán facultades para exigir aclaraciones o - llamar a cuentas a los funcionarios municipales que no hayan cumpli do moral y eficientemente con sus obligaciones.

- Aprobación de los presupuestos municipales por los ayuntamientos.

  Los ayuntamientos están en capacidad de elaborar y aprobar anualmen te sus presupuestos de egresos, es decir, la forma en que habrán de invertir o gastar su presupuesto en base a los programas y proyec-- tos de desarrollo elaborados por el propio ayuntamiento de acuerdo_ a los recursos disponibles.

  Con la nueva facultad otorgada a los ayuntamientos, éstos establece rán, en sus presupuestos de egresos, los mecanismos para evitar la_ mala distribución del gasto público comunal.

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

CAPITULO II

(33) CNEM.- Op. cit. Historia del...

(34) LUIS UNIKEL.- Op. cit.

(35) LUIS UNIKEL.- Op. cit.

(36) CNEM.- Op. cit. Historia del...

(37) MANUEL MAGAÑA.- Crecimiento Demográfico (Gran_ Reto de la Zona Metropolitana) Diario Excélsior, México, 7 de marzo de 1988.

(38) UNAM.- Op. cit.

(39) CNEM.- El Artículo 115 Constitucional y las Nuevas Atribuciones Municipales.- Edit. Secretaría de_ Gobernación, México, 1984.

(40) HECTOR VAZQUEZ.- Op. cit.

(41) CNEM.- Op. cit. el Artículo...

C A P I T U L O III

ORGANIZACION DEL MUNICIPIO

1. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

A nadie escapa que nuestro sistema federal se ha caracterizado en las últimas décadas por una centralización política, económica y administrativa que ha concentrado recursos, decisiones y responsabilidades en el nivel federal, en detrimento de los niveles estatal y municipal de gobierno, para hacer frente a los retos de un acelerado, pero al mismo tiempo desequilibrado, desarrollo económico y social: la administración pública ha experimentado, en efecto, un crecimiento exponencial, que sin llegar a contrariar las normas constitucionales, ha desvirtuado la concepción original de equilibrio político y administrativo que se suponía para el federalismo mexicano.

A la reflexión anterior, se podrían agregar los intentos del actual gobierno por resolver el desequilibrio de la organización y la irracionalidad en el aparato administrativo, mediante la puesta en práctica de una serie de acciones que, englobadas en el proceso de modernización administrativa y de descentralización de la vida nacional tienden a hacer vigente, como propósito político fundamental los postulados del federalismo. Entre estas acciones nos encontramos con los mecanismos de coordinación entre Federación, Estados y Municipios, como intrumentos para poner en práctica, de manera coherente y racional, la voluntad política gubernamental.

Ahora bien, enfrentados a todo esto, nos encontramos con una realidad estatal y municipal, que a la vez que reclama, exige, no sólo atención, sino autoridad creciente para enfrentar los múltiples problemas demandados por un interlocutor cada vez más ávido de mejores condiciones de vida: la población civil.

Este es, podríamos decir, el gran reto de todos los mecanismos implementados por el Gobierno Federal. Se pecaría de parcial, si no se mencionara en la situación actual ciertos logros observados en algunas áreas de la administración estatal y municipal, los cuales se reflejan en sus esquemas administrativos y en el aumento en la asignación de recursos: conseguidos principalmente mediante la puesta en práctica de los mecanismos de coordinación

Federación-Estado-Municipio, dentro del esquema federal mexicano. No obstante, dichos mecanismos son elementos de compleja y difícil aplicación, ya que establecen el marco general en el que se deben concretar las acciones y medidas de todos los participantes, lo cual no siempre se da como es deseable, originando con frecuencia un desigual apoyo hacia los municipios e incluso marginación de los mismos.

En tal virtud, es plausible que para la cabal participación de los municipios en las decisiones que los afectan, tanto la instancia federal como la estatal deben promover incorporar al municipio como ente activo de su propio desarrollo.

Es dentro del marco anterior, en el que se señalan una serie de consideraciones que constituyen líneas centrales en el tratamiento del tema municipal, a saber:

- Que el abordamiento de la problemática local, cualquiera que sea el ámbito, estatal o municipal, pierde sentido si se aisla de todo un desarrollo histórico y jurídico que lo determina y define.

- Que la problemática municipal, en la medida de su complejidad, requiere acciones para transformar la realidad que la conforma. Acciones que deben contener y contemplar, voluntad política, capacidad técnica y posibilidad real.

- Que las diversas medidas y acciones consideradas dentro de los convenios de coordinación entre las diversas instancias gubernamentales, demostrarán su validez y eficacia en la medida en que sean capaces de penetrar la realidad en continuo cambio.

- Que la relación entre la realidad municipal y la acción gubernamental, es una relación estructural, donde la capacidad de la acción gubernamental dependerá en gran medida del comportamiento y modalidad que muestre

la realidad municipal.

- Que la diversidad y diferenciación municipal, requiere de una diversi-- dad y diferenciación en la acción gubernamental.

Por último, es pertinente citar que, si bien es cierto que la configuración de un Gobierno Federal Centralizador fue históricamente una necesidad para_ que México pudiese iniciar su desarrollo, ahora, cuando las circunstancias_ han cambiado radicalmente y el centralismo constituye uno de los principa-- les cuellos de botella que obstaculizan nuestro crecimiento armónico, el ca mino de fortalecer a los Estados y municipios, vigorizando nuestro régimen federal por la vía de la desconcentración y descentralización de funciones_ y recursos, es sin duda el más indicado.

Evidentemente que hacerlo realidad, supone vencer muchas resistencias e intereses de quienes ven en el fortalecimiento de la provincia mexicana una_ amenaza para sus privilegios políticos y económicos. Sin embargo, la nueva realidad reclama impulsar el fortalecimiento de Estados y municipios en for ma determinante.

El municipio constituye la base no sólo de la organización político adminis trativa vigente en nuestro país, sino también, y de manera mucho más real - y efectiva, de la organización cívico-comunitaria nacional. En el municipio, pues, más que la idea jurídico-política de división administrativa, priva - el sentido de comunidad, de reconocimiento vital de un entorno geográfico-_ cultural semejante.

En la población de los municipios, asimismo, se observa, aunque de manera - latente, una cultura política coherente con su propia realidad. Generalmen te, el residente de los municipios conoce a los actores políticos, tiene al guna explicación acerca de las causas de los problemas municipales y muy - probablemente alguna propuesta para la solución de esos problemas. Existe, de esta manera, la aptitud potencial de la mayoría de los habitantes de los

municipios para participar en las tareas de su demarcación municipal, para realizar la virtud más clásicamente política: el trabajo en pro del mejoramiento y fortalecimiento de su comunidad.

Sin embargo, debido al ya mencionado excesivo centralismo que ha caracterizado el desarrollo contemporáneo de México y el sistema político que se ha desplegado siguiendo este impulso, han imposibilitado de diversas maneras las tendencias participativas de los miembros de la comunidades municipales.

l sistema político mexicano no ha resuelto la contradicción entre equilibrio central político, de un lado, y democracia, del otro. Se limita a toda costa la proliferación de la participación verdaderamente democrática - arguyendo la presencia del riesgo de pérdida de control político o del - - equilibrio en los elementos del sistema. El afán democrático, verdaderamente popular, en los municipios, consecuentemente, se mantiene latente. Habrá que entender que por democracia integral se entiende, la participación del individuo en los procesos gubernamentales y las posibilidades que existan para que se propicie esa participación. Se trata de tal forma, -- no solamente de la expresión de la voluntad política de los individuos con respecto a las actividades del gobierno de su comunidad, sino también de - la participación del ciudadano para crear los instrumentos que harán posible la expresión de esa voluntad. El voto, por tanto, considerado como -- uno de los indicadores más precisos del proceder democrático, sería el - - principal componente del concepto de dicha democracia integral.

Ya en el plano práctico-concreto, se presentarían, sin embargo, ciertos -- problemas relativos sobre todo al desproporcionado tamaño que guardan entre sí los municipios de México (las dimensiones de estos van, aproximadamente, de los diez mil habitantes a los de cuyos pobladores se cuentan por millones). Ello repercute necesariamente en la composición de los ayuntamientos, o sea, el órgano del gobierno municipal.

Al respecto, el Consejo Nacional de Población señala que, para el año 2,000 habrá mas de once millones de habitantes en el Distrito Federal; el Estado de México tendrá casi diecisiete millones y la región centro, en su conjunto, poco más de treinta y ocho millones; es decir, casi cuarenta por ciento de la población nacional. "En tal escenario, la zona metropolitana de la ciudad de México sobrepasará los veintitrés millones, con densidad de más de diez mil habitantes por kilómetro cuadrado". (42)

La democratización de las actividades municipales irán no en función del resquebrajamiento del equilibrio del sistema político mexicano, sino que actuaría en razón directa a un cambio cualitativo en los procesos políticos de nuestro país que, a la postre, repercutiría en la elección de un sistema político más sólido.

2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Por otro lado, debido al interés que han mostrado las autoridades en apoyar al municipio, en la Ley Orgánica de la Administración Pública se han repartido a diversas Secretarías de Estado, obligaciones en apoyo del mismo.

Así, tenemos a continuación los artículos que contienen tales obligaciones:

Art. 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias Entidades Federativas.

Art. 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;

II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

...

IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas acciones del país.

...

IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión - de los subsidios que otorgue la federación, así como la aplicación de las - transferencias de fondos en favor de Estados, municipios, instituciones o - particulares.

...

Art. 34.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, corresponde el_ despacho de los siguientes asuntos:

...

XIV.- Promover el desarrollo de lonjas, centros y sistemas comerciales, de_ carácter regional o nacional.

XV.- Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.

...

XXIV.- Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la indus-- tria pequeña, mediana y rural y regular la organización de productos industriales;

...

Art. 35.- Agricultura y Recursos Hidráulicos:

...

XII.- Practicar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares;

...

XXVII.- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, municipios o de particulares;

...

Art. 36.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

I.- Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país;

...

XXII.- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las Entidades Federativas, con los municipios y los particulares;

XXIII.- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género;

...

Art. 37.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

...

IV.- Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución;

V.- Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

VI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal; dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los Estados y municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias.

...

VIII.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades;

...

XVIII.- Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país;

...

Art. 38.- Secretaría de Educación Pública:

XXVII. Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, - - -

los gobiernos de los Estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará igualmente, sistemas de orientación vocacional de enseñanza - - abierta y de acreditación de estudios;

Art. 39.- Secretaría de Salud:

...

II.- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia - pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y - organizar la asistencia pública en el Distrio Federal.

...

XII.- Realizar el control higiénico en inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comesti-- bles y bebidas;

...

Art. 41.- Secretaría de la Reforma Agraria:

...

VIII.- Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de - las autoridades Estatales y municipales.

...

Art. 42.- Secretaría de Turismo:

...

VII.- Vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y - la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables, en los términos autorizados o en la forma en que se hayan contratado;

...

X.- Regular, orientar y estimular las medidas de protección al turismo, y vigilar su cumplimiento en coordinación con las dependencias y entidades - de la Administración Pública Federal y con las autoridades estatales y municipales;

...

XIII.- Formular y difundir la información oficial en materia de turismo; - cooordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades del - Gobierno Federal, las autoridades estatales y municipales y promover la - que efectúan los sectores social y privado;

...

Además de la adecuación de la Ley Orgánica de la Administración Pública a la reforma al artículo 115 Constitucional, con fecha 5 de febrero de 1980, se celebró entre el Ejecutivo Federal y los Estatales el convenio único de coordinación, el cual tendrá vigencia permamente y podrá ser revisado, adecuado o modificado.

La evolución del convenio ha hecho de éste un instrumento de desarrollo, - por sus fines de avanzar en la coordinación de los intereses nacional y estatal, de tal manera que la denominación actual de ese convenio único de -

desarrollo, obedece a los logros obtenidos a través de la participación de ámbas instancias de Gobierno, a éstas, se integra hoy la municipal, en todas las acciones necesarias para el desarrollo.

El convenio presenta, de manera general, los siguientes lineamientos:

- Impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, coordinando al -- Ejecutivo Federal y Estatal, para realizar acciones y programas que -- promuevan la planeación nacional de desarrollo, la descentralización - de la vida nacional y el fortalecimietno municipal.

- Que las acciones y programas de desarrollo socio-económico se encua- - dren en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal.

El objetivo del convenio, a partir de 1982, contempla lo siguiente: (43)

- Adopción de las tesis de: planeación democrática; descentralización de la vida nacional; fortalecimiento municipal; y desarrollo, empleo y -- combate a la inflación, en el marco del programa inmediato de reordenación económica (PIRE).

- El Comité Estatal para el Desarrollo (CoPlaDe), será la instancia de - comunicación y vinculación entre el Sistema estatal de Planeación Democrática y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- Las Entidades de la Administración Pública Federal, se comprometen a - elaborar un anexo técnico informativo de las inversiones contenidas en su programa normal de alcance estatal.

- Se sella el compromiso de establecer los lineamientos y procedimien- - tos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA) que definirá las políticas, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarro- - llo, a fin de articularlo con las acciones del Sector Público Federal.

- Las partes convienen en instrumentar una política de descentralización.

- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal se comprometen a coordinar sus acciones; con la participación de este último, lograr que los municipios amplíen su capacidad política, económica, social y administrativa.

- Promover una mayor participación de los municipios en el CoPlaDe.

3.- FUNCIONES DEL MUNICIPIO

El ayuntamiento, su integración-funcionamiento-funciones y cuadro resumen de características municipales.

El Municipio Libre Mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno.

POBLACION

La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. En cuanto súbditos, los hombres que integran la población hállanse sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto a ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado.

En cuanto objeto del imperium, la población revélase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de STATUS personal. Las facultades que lo integran, son de tres clases, a saber:

a).- Derechos de libertad;

b).- Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales, y

c).- Derechos políticos.

a).- La existencia de los derechos de libertad significa que las personas, en cuanto miembros de la comunidad política, se encuentran -- sujetas a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone. El radio de actividad que queda a cada sujeto, abstracción hecha - de sus obligaciones jurídicas, tanto positivas como negativas, representa su libertad.

b).- Un segundo grupo de facultades que pertenecen al status está constituido por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obtención de - servicios positivos por parte del Estado. Entre esas facultades - figuran los derechos de acción y petición, lo mismo que la pretensión de que aquel ejerza la actividad administrativa en servicio - de intereses individuales.

c).- No siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por -- medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida -- pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones.

Por ello es que entre las facultades que integran el status figuran, en - tercer término, las que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas (votar, ser votado, etc.) . (44)

Estas prerrogativas se encuentran contenidas en el artículo 35 Constitucional. También podemos entender en una forma sencilla a la población como un conglomerado de individuos que, establecidos en centros poblados urbanos y rurales, de mayor o menor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones, educación, artes, cultura, artesanías, comercio, industria, agricultura y otras, así como la división organizada del trabajo - que, en términos de producción, "constituye la riqueza más importante del municipio y del país en su conjunto". (45)

TERRITORIO

Suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su - poder. Siendo éste de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito es-- pacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político.

Aun cuando el territorio representa el espacio en que tienen vigencia las_ normas que el Estado crea o reconoce, hay que advertir que el poder de éste no se ejerce directamente sobre dicho espacio, "sino a través de las -- personas que integran la población estatal", (46), "como espacio físico - determinado jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colin-- dancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de población y gobierno". (47)

GOBIERNO

Para conceptuar el municipio no basta una asociación de vecindad asentada_ dentro de un territorio delimitado, que a su vez es parte integrante de -- una entidad superior, estatal o nacional, sino que se requiere otro elemento: el Gobierno Municipal.

El régimen de gobierno del municipio se establece y regula por el orden jurídico tanto del Estado Federal que le señala las bases fundamentales de - su organización, como por el de la Entidad Federativa quien, respetando - las normas anteriores, concretiza e individualiza las características del_ propio Gobierno Municipal. De esta forma, el Municipio, en el aspecto externo, está sujeto a la organización que le imprima el Estado, y subordinado jurídicamente puesto que su existencia jurídica no es orginaria, sino -

derivada; pero en el aspecto interno, goza de autonomía en su organización y administración . puede planear y realizar sus acciones, y puede en general autogobernarse, eligiendo sus propias autoridades. Constituye así el - nivel de gobierno más cercano al pueblo.

"El municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve - de base para la integración de la Entidad Federativa". (48)

El municipio, con las Entidades Federativas y la Federación, es parte integral del Estado Mexicano, y en esta medida le corresponde, en su respectivo territorio, ejercer la rectoría del Estado, es decir, conducir el desarrollo integral de la población que gobierna. Además de estas funciones -- los municipios, conforme a la legislación vigente en el Estado, intervendrán en:

a).- El Sistema Nacional de Planeación Democrática

b).- La democratización social

c).- Los procesos electorales

d).- La planeación del desarrollo urbano del municipio

e).- La administración del patrimonio y su hacienda municipal

f).- La observancia de las garantías individuales de la población en su territorio

g).- Desarrollo integral.

El municipio participará en la planeación, coordinación y orientación de la economía, previendo la participación de los tres niveles de gobierno y del sector privado y social, en el proceso de desarrollo". (49)

a).- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Al municipio le corresponderá participar en la integración y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo y los planes subregionales, dentro de su jurisdicción. En estos instrumentos de planeación se fijará la estrategia de desarrollo del municipio, en concordancia con los objetivos, metas y estrategias de los planes de desarrollo estatal y nacional.

b).- Democratización social.

El municipio tenderá a garantizar y auspiciar la participación de los partidos políticos y de la población organizada, en el planteamiento y solución de cuestiones, de empleo, uso de servicios, consumo, educación, cultura y recreación, entre otros, con la finalidad de preservar las formas democráticas, promoverlas y aplicarlas dentro de su jurisdicción.

c).- Procesos electorales.

El municipio intervendrá en garantizar y vigilar que los mismos se apeguen a los lineamientos y procedimientos que determinen la ley federal y estatal electoral, con fundamento en atribuciones que se le confieran a este nivel de gobierno.

d).- Planeación del desarrollo urbano.

Los municipios estarán facultados para ordenar y regular los asentamientos humanos de los centros de población del municipio, función que ejercerán con la formulación, aprobación y administración de la zonificación y de los programas de desarrollo urbano del municipio.

e).- La administración del patrimonio y su hacienda municipal.

El municipio podrá administrar libremente su hacienda, asegurando en todo momento, una correcta aplicación en las acciones que se efectúen durante su período de gestión, con fundamento en las disposiciones -- contenidas en las leyes de ingreso y Hacienda y el presupuesto anual_ de egresos autorizado por el ayuntamiento.

f).- Garantías individuales.

El municipio vigilará que los derechos individuales de los habitantes dentro de su jurisdicción territorial, consignados en la Ley Fundamental de la República, se disfruten en forma irrestricta y con pleno goce de libertades.

g) Desarrollo integral.

- Como realizador de obras

De acuerdo con las leyes estatales, el municipio realizará las obras_ y acciones que estén contempladas en su plan de desarrollo, de modo_ que su ejecución sea el resultado de lo planeado, para evitar el crecimiento desordenado de la población en el territorio municipal.

Las obras y acciones se refieren a la infraestructura y al equipa- - miento que demanda la población y que esté encaminado a satisfacer - sus demandas actuales y futuras, de acuerdo a la capacidad de cada - municipio. En esta materia, se contemplará además de la obra pública, la operación, conservación y mantenimiento de las mismas.

- Como gestor

El municipio puede realizar básicamente tres tipos de funciones de - gestión, para dar cumplimiento a las necesidades de su población.

La primera se refiere a ajustar todas sus acciones y programas a los requisitos que establezcan las leyes y reglamentos municipales, estatales y federales, para su realización, como sería el caso de la construcción de edificios públicos, obras de infraestructura y otras.

El segundo grupo de actividades de gestión puede ser el relativo a la promoción y solicitud de inversiones y créditos para el desarrollo del municipio, realizadas éstas, a través del presidente municipal ante las autoridades estatales y federales y los sectores privado y social. En este caso, estaría también la obtención de financiamiento para la ejecución de sus obras y programas.

La otra actividad de gestión, es la relacionada con la promoción y organización de la comunidad para que participe en la planeación, ejecución y control de los programas del gobierno municipal.

Como promotor del desarrollo

Intervenir en los procesos de planeación del desarrollo nacional y estatal para la formulación de planes y programas conforme a las disposiciones de la legislación vigente.

Formular, ejecutar y controlar sus propios planes y programas de desarrollo, de acuerdo a las leyes estatales.

Conducir las acciones y gestiones de los sectores social y privado, a fin de procurar que se realicen conforme a los planes y programas de desarrollo nacional, estatal y municipal.

Realizar y promover acciones e inversiones tendientes a mejorar de manera continua y permanente, la educación y la cultura de la población del municipio, procurando erradicar el analfabetismo; asimismo, para mejorar su desarrollo en materia de salud, alimentación, vivien

da, seguridad social, recreación, deporte y desarrollo urbano y ecológico.

Realizar y promover, por sí y conjuntamente con los sectores público, privado y social, acciones, inversiones y obras, para impulsar la generación de empleos, la distribución equitativa de la riqueza, fortalecer la planta productiva y asegurar el consumo básico de la población por medio de la reorientación del gasto público municipal.

Promover e impulsar el conocimiento y la participación de la ciudadanía del municipio en los procesos democráticos, a través de difusión y capacitación a la población respecto a las normas y valores cívicos y las normas y procedimientos relacionados con la participación política y social, proporcionando las garantías que aseguren esta participación.

- **El ayuntamiento: su integración-funcionamiento-funciones y cuadro resumen de características municipales**

Artículo 115

1.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección Popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

"El primer principio establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Esto nos indica claramente, que no hay mejor medio para identificar al funcionario municipal con su comunidad, que hacerlo surgir y depender de ella. Llegamos así al ideal, de identificar en una sola unidad al funcionario -- con las necesidades del medio humano, con las necesidades de él, del grupo comunitario.

El segundo principio establece que no habrá ninguna autoridad interme dia entre éste y el gobierno del Estado. Encontramos en este principio la garantía de libertad e independencia de las autoridades locales en la gestión de los negocios públicos, evitando toda intromisión en la política interna de los municipios por parte de los Estados; cuya intromisión, una larga experiencia lo ha demostrado y lo sigue demostrando, es perniciosa y perjudicial; asegura la acción de la población sobre las autoridades municipales, ya que éstas, surgidas de ella, deben ser ante ella misma las responsables de toda mala gestión".(50)

"La palabra misma de ayuntamiento ya significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina "jungere", que significa unir, juntar, de donde nació la voz del castellano antiguo de ayuntar, ayuntamiento. Escriche, en su famoso diccionario de Legislación y Jurisprudencia, dice que: ayuntamiento es un congreso o junta compuesta de justicia o alcalde, de regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo". (51)

El ayuntamiento desde luego difiere del municipio. Este se define, tomando en cuenta los elementos de la territorialidad y de la población; el municipio es una comunidad territorial. El municipio goza de personalidad jurídica propia, tiene carácter público, como lo reconoce el artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal y como se reconoce en todos y cada uno de los códigos civiles de las Entidades Estatales, acatando el precepto constitucional relativo a su personalidad jurídica. El municipio es una persona pública, como lo es la nación y como lo son los Estados miembros de la Unión.

El ayuntamiento, en cambio, es un órgano colegiado; es como la voluntad de esa persona moral de carácter público, que es el municipio; es una asamblea de representación popular cuya razón de ser consiste

en ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal, al poder municipal.

Además, el ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el Municipio y el Estado; entre el Municipio y la Unión.

- Su integración

El ayuntamiento, de conformidad con los textos legales, se compone de un presidente, que lleva el nombre de Presidente Municipal; de los regidores y síndicos, todos ellos electos popularmente, por votación directa. El número de regidores y de síndicos varía de un municipio a otro dentro de un mismo Estado, debido a la variedad de criterios que toman en cuenta para determinar dicha composición.

Respecto de los síndicos, podemos señalar que en la mayoría de las Entidades cada municipio tiene uno solo, aunque haya Entidades en las que se prevé la existencia de dos para cada municipio, como es el caso de Coahuila; así como hay otras entidades en las que el número de síndicos que deben integrarse al ayuntamiento se determina de acuerdo a los habitantes, pudiendo existir municipios pequeños que tengan uno y municipios grandes que cuenten con dos o más, hasta llegar al número de cuatro, según sucede actualmente en Veracruz.

En cuanto a los regidores, también se aprecian variaciones de un sistema legal a otro y aun dentro de un mismo Estado con frecuencia se combinan criterios diferentes para determinar el número que debe integrar el ayuntamiento. Hay estados que desde el mismo acto legislativo enuncian cuántos regidores tendrá cada uno de sus municipios; en otros casos, se establece un principio abstracto, el cual permite determinar la cantidad en función del número de habitantes que tenga cada municipio; mientras que en otros, el legislador toma en cuenta la importancia de ciertos municipios, a quienes les asigna, de manera di

recta, cuántos le corresponden y en cambio al resto de municipios se les asigna un número determinado.

Ahora bien, todas estas variaciones obedecen siempre al principio de guardar una cierta proporcionalidad entre la composición del cabildo y las necesidades reales del municipio de que se trate. Esto es, se procura evitar una carga burocrática excesiva en los pequeños municipios, a la vez que no tener desatendida a una comunidad mayor.

Motivo diferente es el relativo a los regidores de representación proporcional. En este caso, el legislador ha querido de manera expresa ampliar el juego democrático a fin de que las minorías puedan contar con su propia representación en los ayuntamientos.

Sobre este punto se han empleado también varios criterios para tomarlos como base de la asignación de dichos regidores; en unos casos, el legislador asigna la cantidad de conformidad con el número de habitantes que tenga cada municipio; en otros, resuelve otorgar la presidencia municipal y la sindicatura al partido mayoritario, mientras que el número de regidores se determina por medio de la fórmula del cociente electoral, aplicado sobre la totalidad de votos obtenidos por cada partido político que haya contendido en las elecciones, tal es el criterio que se aplica en Tlaxcala.

- Funcionamiento

El ayuntamiento funciona, como todo órgano colegiado de esta naturaleza, bajo la forma de Cabildo, sesionando cierto número de veces a la semana o mes y mediante los acuerdos correspondientes. Las sesiones son, por regla general de carácter público, y por excepción puede haber también sesiones secretas, según la índole de los asuntos a tratar. Y así, colegiadamente, es como el ayuntamiento ejerce su autori

dad o sus funciones de gobierno, encargando al presidente municipal - que vigile la subsecuente ejecución de dichos acuerdos.

El ayuntamiento, por otro lado, podrá auxiliarse de comisiones técnicas, con carácter de permanentes o temporales, según la naturaleza - de las funciones encomendadas; así como podrá tener organismos públicos descentralizados municipales y empresas de participación municipal, en asociación con otras entidades públicas o del sector social. De esta manera, los acuerdos tomados por el ayuntamiento tendrán una inmediata acogida por parte de estas comisiones, que normalmente son presididas por los regidores, así como por parte de los organismos - descentralizados, encomendándose casi siempre al síndico el cuidado del uso del dinero público, al igual que el ejercicio de las acciones que correspondan al interés del municipio y al interés de la deuda pública.

- Funciones

Son atribuciones, las facultades y obligaciones que derivan de la legislación federal y estatal vigente así como las que deriven del bando de policía y buen gobierno y la reglamentación municipal. "En todo caso las atribuciones serán definidas a cada municipio por las legislaturas de los estados de acuerdo a sus características sociales, económicas, políticas y geográficas, considerando su capacidad económica, humana y material". (52)

Como referencia, a continuación, y con carácter enunciativo, se relacionan las atribuciones que podría ejercer un municipio que tenga un alto grado de desarrollo, a fin de que, con base en la legislación - estatal, cada ayuntamiento, precise cuáles atribuciones le corresponde ejercer como representante legal y administrador de su municipio:

formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del bando de po

licía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas o - reglamentos para la realización de acciones y obras, la prestación - de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes.

- Enviar a la legislatura del Estado, por conducto del gobernador, los proyectos para la aprobación y contratación de empréstitos, cuando - el tiempo para su recuperación exceda el período de gestión del ayuntamiento y cuando se afecten bienes patrimoniales del municipio.

- Formular las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la legislatura del Estado para su aprobación.

- Formular y aprobar el presupuesto anual de egresos con base en la -- ley de ingresos que apruebe la legislatura local y los ingresos disponibles.

- Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la legislatura - del Estado para su aprobación.

- Participar en la elaboración y vigilar la consecución de los objetivos y acciones derivados de los planes de desarrollo nacional y estatal dentro del ámbito de su competencia y determinar los objetivos - y acciones a emprender el programa municipal del desarrollo en concordancia con los planes anteriores.

- Intervenir en la elaboración y difundir el programa municipal de desarrollo.

- Estimular la participación social de la población en los procesos - de integración y operación de los programas y planes de desarrollo,

así como en las acciones municipales para la realización de acciones y obras y la prestación de los servicios públicos.

- Elaborar, aprobar y difundir los programas de desarrollo urbano del municipio.

- Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en las modalidades y limitaciones que establezcan los problemas de desarrollo urbano del municipio y otorgar licencias y permisos de construcción.

- Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de los servicios públicos, tales como:

  * Servicios públicos básicos:
    agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas, -- alumbrado público y caminos

  * Servicios públicos básicos complementarios: limpia, mercado, - centrales de abasto, educación, panteones, rastros y edificios para la gestión municipal.

  * Servicios públicos de seguridad:
    seguridad pública, tránsito, bomberos, atención médica de urgencia.

  * Servicios públicos de protección a la comunidad:
    salud, prevención de desastres, protección contra la contami-- nación y comunicación social.

  * Servicios públicos de bienestar social:
    animación municipal, parques y jardines y patrimonio histórico, artístico y cultural.

- Aprobar -conforme a las leyes del Estado- la organización y vigilar la función del Registro Civil en el municipio.

- Aprobar -conforme a las leyes del Servicio Militar Nacional-la organización y apoyar la función de reclutamiento para el servicio militar de la población del municipio.

- Aprobar -de acuerdo con las leyes federales y estatales- la organización y vigilar la integración, conservación y operación del Archivo Histórico y Documental del municipio.

- Acordar y convenir con otros municipios del mismo Estado, la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

- Celebrar convenios con el gobierno Estatal y Federal para la ejecución y operación de las obras y la prestación de los servicios públicos, cuando sea necesario, de acuerdo a las condiciones y características del municipio y las leyes del Estado.

- Impartir justicia a través del Juez Menor municipal, en caso de faltas a la reglamentación del municipio, de acuerdo con las facultades que le delegue la ley y el Poder Judicial del Estado.

- Promover y fomentar la educación de la población, de acuerdo al Sistema Nacional de Educación y al proceso federal y estatal de desconcentración educativa.

- Promover la participación de la población en los procesos electorales dentro del municipio.

- El Presidente Municipal

El presidente municipal es un funcionario público, electo por vota-

ción popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa.

Los derechos y obligaciones del presidente municipal son los siguientes:

- Promulgar, difundir y aplicar el bando de policía y buen gobierno, las normas de carácter general; así como la reglamentación aprobada por el Ayuntamiento.

- Cumplir y hacer cumplir, dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

- Formular y proponer al Ayuntamiento los reglamentos y normas de carácter general necesarios para el municipio.

- Formalizar, en representación del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que se requieren en la gestión municipal.

- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.

- 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.

- Informar cada año al Ayuntamiento, en sesión de cabildo, sobre el estado que guarda la administración en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal.

- Proponer al Ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del municipio, con base en las atribuciones, los alcances de su función y los recursos aprobados.

- Proponer al Ayuntamiento, el nombramiento de los servidores públicos superiores del municipio, como son: el Secretario del ayuntamiento, el Tesorero Municipal, el Oficial Mayor, el Encargado de la seguridad pública, el Encargado del desarrollo urbano y la ecología y los demás directores o jefes del área que se requieran.

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éste.

- Vigilar la recaudación de los ingresos de la Hacienda municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado.

- Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del municipio.

- Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población, en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo del municipio y en la realización de acciones, obras y prestación de los servicios públicos.

- Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.

- Autorizar los certificados de uso del suelo urbano y las licencias y permisos de construcción.

- Coordinar las acciones del Registro Civil de la municipalidad, vigilando el cumplimiento del Código Civil y Penal del Estado.

- Coordinar la promoción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y los servicios públicos del municipio.

- Coordinar las acciones de apoyo a la función de reclutamiento para el Servicio Militar.

- Dirigir las funciones del Archivo Histórico y Documental del municipio.

- El Síndico Municipal

- Es la autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Además, tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio y de controlar los asuntos de la Hacienda pública municipal.

- El Síndico forma parte de la comisión encargada de la Tesorería municipal y debe participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales.

- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.

- Representar al ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.

- Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, Federal y Estatal.

- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la Tesorería y - sancionar los estados financieros.

- Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la Tesorería municipal.

- Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y reglamentos -- municipales ingresen a la Tesorería.

- Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles_ y supervisar su actualización.

- Presidir las comisiones para las cuales sea previamente designado, - participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúa_ el Ayuntamiento.

- Practicar, a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas a las autoridades competentes.

El Regidor Municipal

- El regidor municipal, al igual que el presidente municipal y el síndico, son electos por votación popular directa. En cada municipio -- existe un número de regidores de acuerdo a lo que determine la Ley - Orgánica Municipal del Estado.

- En cualquier municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que tienen - como propósito el bienestar de la población.

- Supervisar el ramo de la administración del Ayuntamiento que enco- - miende el Ayuntamiento.

- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar, con voz y voto, en los asuntos que se traten.

- Suplir, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del presidente municipal.

- Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el Ayuntamiento, participando en los dictámenes, resoluciones o acciones que con ellas se relacionen.

- Proponer mejoras a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomienden por encargo del Ayuntamiento.

- Los Servidores Públicos Superiores Municipales

- Son servidores públicos superiores, las personas designadas por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, que ocupan cargos del primer nivel en la organización municipal y que dependen directamente del presidente municipal, como son, entre otros: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal o equivalente, el encargado de seguridad pública, el oficial mayor y el encargado del desarrollo urbano y ecología.
- Es necesario aclarar que los ayuntamientos tendrán la libertad para determinar el número de servidores públicos superiores que requieran, dependiendo del tipo de organización que adopten, los recursos económicos con que se cuenta en el municipio y el grado de satisfactores de bienestar social requeridos por la población del municipio.

- Secretario del Ayuntamiento

- Convocar a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo o

cuerpo colegiado y levantar el acta correspondiente a los acuerdos -- que se tomen.

- Presentar en la primera sesión de cabildo de cada mes, el número y -- contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuáles fueron resueltos.

- Informar al presidente municipal, acerca de los asuntos pendientes y vigilar que su trámite se realice en el tiempo y de acuerdo a lo señalado por la reglamentación vigente en el municipio.

- Formular los proyectos de reglamentos que sean necesarios para la administración municipal.

- Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales, circulares y acuerdos relativos a las distintas ramas de la administración - municipal.

- Supervisar que los servicios jurídicos se tramiten adecuadamente.

- Recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal, para acordar su trámite.

  Validar con su firma los documentos oficiales del ayuntamiento.

- Llevar, mantener y conservar el archivo general del ayuntamiento.

- Expedir las boletas de libertad cuando los detenidos cumplan con la sanción correspondiente.

- Auxiliar al presidente municipal en la formulación de su informe - - anual de actividades.

- Encargado de la Hacienda Pública Municipal.

- Controlar la hacienda municipal, sujetándose a las disposiciones legales vigentes.

- Elaborar el proyecto anual de ley de ingresos municipales, el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo al presidente municipal.

- Planear y supervisar la implementación de las políticas y procedimientos necesarios para asegurar el buen funcionamiento de su área.

- Establecer políticas y procedimientos con el fin de mejorar la eficacia en la captación de los ingresos.

- Cobrar todos los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales, otorgando los recibos oficiales correspondientes.

- Supervisar la captación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales.

- Actualizar los padrones de contribuyentes.

- Activar el cobro a los contribuyentes con la debida frecuencia, vigilando que no aumenten los rezagos.

- Efectuar los pagos presupuestales, previo acuerdo del presidente municipal y distribuir los recursos sujetándose al presupuesto de egresos autorizados por el ayuntamiento.

- Elaborar órdenes y calendarios de pago, así como controlar la documentación comprobatoria de egresos municipales informando por escrito mensualmente al presidente municipal.

- Informar al presidente municipal con toda oportunidad, respecto de -

las partidas que estén por agotarse para los efectos procedentes.

- Llevar la contabilidad de la Hacienda municipal por cada uno de los fondos que administre.

- Mensualmente, hacer el corte de caja y recuento de existencias de recursos económicos, con intervención del presidente municipal.

- Presentar los cortes de caja de los ingresos municipales.

- Mantener actualizados los libros de caja, diario.cuentas corrientes, auxiliares y de registro, que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos del municipio.

- Vigilar que se glosen oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

- Mantener el control de la deuda pública municipal, informando sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses por el ayuntamiento.

- Ejercer la facultad económica coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.

- Informar al ayuntamiento respecto a los arbitrios que puedan someterse a la aprobación de la legislatura para mejorar su hacienda.

- Calcular los recargos por concepto de rezagos de ingresos y elaborar las notificaciones de pago.

- Cuidar que las multas impuestas por las autoridades municipales, ingresen y se registren en la Tesorería municipal.

- Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del ayuntamiento, que le sean comunicados en términos de ley.

- Proporcionar al ayuntamiento los datos que le soliciten en relación con el funcionamiento de su dependencia.

- Proponer al presidente municipal, los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales.

- Tramitar ante el Tribunal Fiscal del Estado, los juicios sumarios, para realizar los remates públicos.

- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento.

- Informar de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal.

- Verificar inventarios de los bienes municipales.

Encargado del Desarrollo Urbano y Ecología:

- Intervenir en la formulación y ejecución del plan nacional y los programas federales y estatales de desarrollo, en los cuales se prevén las acciones e inversiones públicas a corto, mediano y largo plazo.

- Promover la participación social de la población en la formulación, ejecución y actualización de los programas de desarrollo.

- Promover y efectuar la consulta popular de los programas de desarrollo del municipio.

- Realizar, por encargo del presidente municipal, las negociaciones para incorporar acciones e inversiones derivadas de los programas de desarrollo del municipio ante el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.

- Formular, ejecutar y mantener actualizados los programas de desarrollo urbano del municipio.

- Promover la inscripción de los programas de desarrollo del municipio una vez aprobados y decretados en las oficinas de registro público que corresponda.

- Mantener en consulta permanente los programas de desarrollo vigentes en el municipio.

- Intervenir en los términos de la legislación vigente, en la formulación y ejecución de los programas relacionados con procesos de conurbación de los centros de población del municipio.

- Vigilar el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano nacional y estatal, en lo que al ayuntamiento compete.

- Establecer las disposiciones administrativas necesarias para que las tierras según su aptitud, aguas y bosques sean utilizadas conforme a la función que tienen señalada en los programas de desarrollo urbano.

- Intervenir en la regulación del mercado de terrenos urbanos y de los inmuebles de vivienda popular.

- Proponer al presidente municipal la reglamentación y operación de los programas de desarrollo urbano, las obras y la prestación de los servicios públicos.

- Intervenir en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana.

- Realizar las obras públicas y proporcionar los servicios requeridos en el ámbito municipal.

- Proporcionar, mantener y conservar los servicios públicos básicos; básicos complementarios, de protección a la comunidad, y de bienestar social.

- Intervenir en la formulación y determinación de la organización y funcionamiento de los convenios con otros ayuntamientos para la prestación de servicios públicos dentro de su ámbito territorial.

- Informar mensualmente por escrito al presidente municipal de las actividades realizadas por el área a su cargo.

- Encargado de la Seguridad Pública:

- Mantener el orden público y brindar protección en cuanto a la persona, propiedades y derechos de los pobladores del municipio.

- Hacer cumplir la ley, las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y la reglamentación del municipio.

- Turnar al Ministerio Público los casos que lo ameriten.

- Auxiliar a la policía judicial a cumplir las órdenes que reciba del Ministerio Público.

- Rendir parte diario al presidente municipal acerca del ejercicio de_ sus funciones y del personal del cuerpo de suguridad.

- Elaborar y proponer proyectos de reglamentación para el control del_ tránsito.

- Vigilar que se cumplan las disposiciones de tránsito.

- Auxiliar a los funcionarios del ayuntamiento y delegados municipales en el ejercicio de sus funciones, cuando sea requerido para ello.

- Aplicar infracciones con base en las leyes y reglamentos.

- Colaborar en la planeación del desarrollo urbano y en la ejecución - de obras públicas y programas de vialidad.

- Reportar al área de desarrollo urbano y ecología cualquier deficiencia en los servicios públicos y sobre las violaciones a las disposiciones contenidas en el reglamento de construcciones.

- Auxiliar al responsable del área de desarrollo urbano y ecología a - definir la señalización necesaria para la vialidad.

- Contribuir para que se cumplan las disposiciones vigentes contra el ruido y la contaminación, así como auxiliar a las autoridades encargadas de la vigilancia del reglamento específico.

- Auxiliar en casos de siniestro y desastre a la población del municipio.

- Auxiliar a las autoridades sanitarias en el cumplimiento de leyes -- y demás disposiciones vigentes.

- Dirigir las acciones de vigilancia y auxilio que por su gravedad o importancia lo requieran.

- Autorizar las credenciales, certificados, copias, licencias médicas o económicas del personal a su cargo.

Organizar y coordinar las actividades de seguridad pública.

- Elaborar el anteproyecto de presupuesto del cuerpo de seguridad pública.

- Encargado de la Oficialía Mayor:

- Cumplir con las funciones que le sean encomendadas en la ley orgánica municipal, bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos.

- Establecer las normas, políticas y procedimientos para ofrecer un servicio eficiente en todas las áreas bajo su responsabilidad.

- Vigilar que se proporcionen los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas a las diferentes áreas del ayuntamiento.

- Vigilar que el personal propuesto como autoridades municipales, reúna los requisitos que marca la ley orgánica municipal.

- Vigilar que se realicen adecuadamente los procedimientos de reclutamiento, selección e inducción de personal, así como su control.

- Mantener actualizado el sistema de escalafón de los servidores públicos municipales.

- Programar cursos de capacitación y adiestramiento para el personal del ayuntamiento.

- Vigilar y procurar que todos los sectores públicos municipales sean incorporados al régimen de seguridad social establecido por el Estado.

- Controlar el almacenamiento e inventario de todos los bienes muebles e inmuebles, tales como: vehículos, maquinaria, materias primas, productos y artículos de oficina y otros, hasta su entrega a cada área, recabando la documentación comprobatoria de su resguardo o consumo.

- Supervisar el mantenimiento y limpieza de las instalaciones y edificios municipales.

- Elaborar el programa anual de trabajo.

- Auxiliar en la elaboración del presupuesto de egresos del municipio.

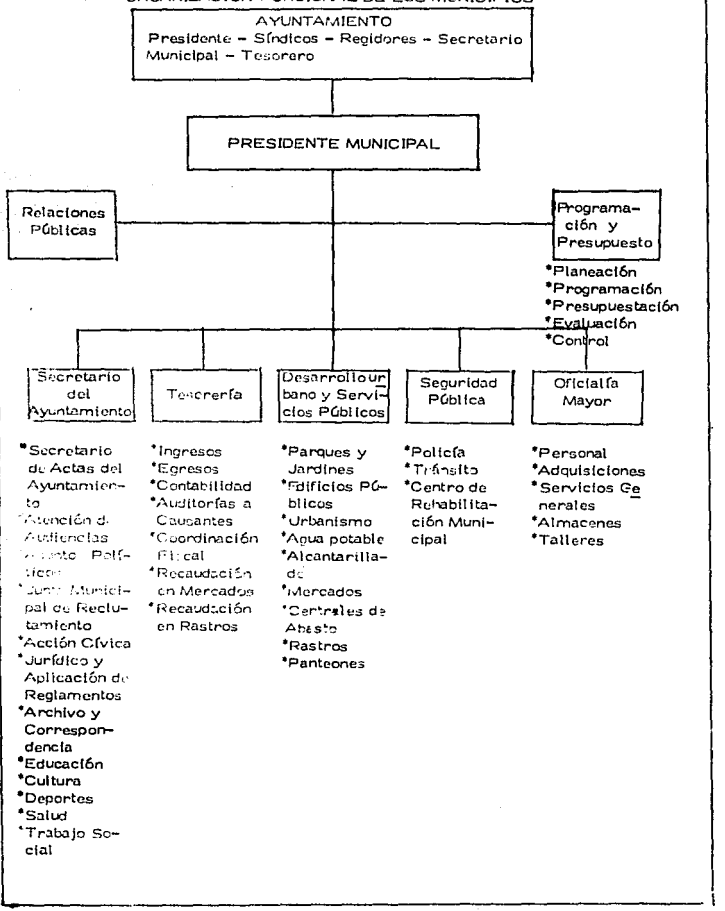
- Controlar el archivo general del ayuntamiento.

- Informar por escrito mensualmente al presidente municipal de las actividades realizadas en las áreas administrativas a su cargo.

- Proponer al presidente municipal las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento del ayuntamiento.

- Elaborar y mantener actualizada la información estadística municipal.

ORGANIZACION FUNCIONAL DE LOS MUNICIPIOS



INTEGRACION Y FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO

EL AYUNTAMIENTO	Es un órgano colegiado y deliberante de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un Presidente Municipal; uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.
PRESIDENTE MUNICIPAL	Es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del Municipio con base en los criterios y políticas establecidos por el ayuntamiento.
SINDICO O SINDICOS	Son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente. Ocasionalmente realizan funciones de auxiliares del Ministerio Público en los municipios donde no existen éstos.
REGIDORES	Son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y de la prestación de servicios públicos.
SECRETARIO MUNICIPAL	El Secretario Municipal es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal. Es nombrado y removido libremente por el Presidente Municipal. Despacha y autoriza todos los asuntos que competen al ayuntamiento y a la Presidencia Municipal; asimismo, auxilia a esta última en sus funciones de Registro Civil. Puede ser nombrado de entre los Regidores del ayuntamiento.
TESORERO MUNICIPAL	El Tesorero Municipal es la autoridad fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones asignadas en el Presupuesto. El Tesorero Municipal debe hacer, con anterioridad a la toma de posesión de su cargo, el corte de Caja, con intervención del Presidente Municipal y del Síndico, así como el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo.

CUADRO RESUMEN DE CARACTERISTICAS MUNICIPALES

CARACTERISTICAS / TIPO de MUNICIPIO	NUMEROS DE HABITANTES	Principales Actividades Económicas	Servicios Educativos y Culturales con que cuenta el Municipio	Principales Servicios Públicos con que cuenta el Municipio	Características de los Asentamientos Humanos	Consideración
Rurales	Menos de 30,000	Actividades primarias Agricultura (temporal) Ganadería Pesca Minería	Escuelas Primarias	Agua potable Alumbrado en las cabeceras Municipales	Pequeños poblados dispersos	En la interpretación de este esquema deben considerarse todas las posibles variables y combinaciones de características que tenga o pueda tener un Municipio determinado.
SEMI URBANOS	Entre 30,000 y 60,000	Agricultura Ganadería Pesca Minería Comercio Pequeña Industria	Escuelas Secundarias	Agua potable Alumbrado Drenaje Rastro Limpieza Panteones en las cabeceras	Una comunidad importante y pequeños poblados	
URBANOS	Entre 60,000 y 300,000	Industria Comercio Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Escuelas técnicas Preparatorias Universidades Bibliotecas	Todos los servicios públicos en las cabeceras y en algunas poblaciones	Más de dos comunidades importantes y poblados regulares	
METROPOLITANOS	Más de 300,000	Comercio Industria Turismo Agricultura Ganadería tecnificada	Universidades Postgrado Bibliotecas	Todos los servicios públicos	Grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados import.	

Fuente: Manual de Administración Municipal
Presidencia de la República
Coordinación General de Estudios Administrativos

4. LA ZONA URBANA EJIDAL O CUMUNAL Y SUS CARACTERISTICAS COMO PUNTO DE REFERENCIA EN LOS ASENTAMIENTOS DE LA POBLACION

Se hace necesario distinguir entre fundo legal y zona urbana ejidal, -- por ser éstos dos puntos de referencia en donde se concentra la pobla-- ción, ya que en muchas ocasiones, por no ser la mayoría, la zona urbana ejidal se convierte por el crecimiento de la población o por las inversiones que ahí se hacen, en municipio.

Ya en páginas anteriores se hizo mención histórica de las diferentes -- etapas del Municipio, pero éste tiene casi siempre su raíz en un asenta miento de la población que al ir creciendo, se hace necesario reglamentar el orden y conviabilidad, creándose así el municipio y esto sucede, por ejemplo, cuando al constituirse la zona urbana, ésta, por su crecimiento demográfico, se constituye en municipio.

Existen varios ejemplos de lo anterior, como por ejemplo Los Mochis, - Sin.; Villa de Ayala, Mor.; Naucalpan de Juárez, Edo. de Méx., etc.

Caso contrario sucede en la constitución de la zona urbana ejidal, que responde a una acción agraria, en donde la autoridad agraria dota a un número determinado de campesinos solicitantes de tierra una superficie de terreno para que la cultiven y exploten, marcándole, en la propia - resolución Presidencial, a este núcleo de población ejidal su zona urbana para que ahí construyan su vivienda, su escuela, su planta industrial, etcétera.

Es decir, en la constitución de la zona urbana ejidal primero se localiza el área y después se asienta la población; caso contrario en la -- constitución de la superficie municipal, en donde el asentamiento es - espontáneo o colonizador, dándosele posteriormente los instrumentos -- constitucionales y una vida institucional.

Después de las consideraciones arriba mencionadas, se propone que se obtenga una información de cómo se encuentran los fundos legales en cada municipio y cuál es su superficie, y si éstos han sufrido ampliaciones o reubicaciones. Constituir el catastro de la propiedad municipal y, si es posible, apoyarlo con la superficie en planos correctamente levantados, y por último hacer referencia al número de habitantes que está asentado en los fundos legales municipales.

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

CAPITULO III

(42) MANUEL MACAÑA.- Op. cit.

(43) CNEM.- Op. cit. El artículo...

(44) EDUARDO GARCIA MAYNES.- introducción al Estudio del Derecho.- Edit. Porrúa, México, 1963.

(45) CNEM.- Op. cit. El Municipio...

(46) EDUARDO GARCIA MAYNES.- Op. cit.

(47) CNEM.- Op. cit. El Municipio...

(48) REYNALDO ROBLES MARTINEZ.- El Municipio.- Edit. Porrúa, México.

(49) CNEM.- Op. cit. El Municipio...

(50) CNEM.- La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115.

(51) HECTOR VAZQUEZ.- Op. cit.

(52) CNEM.- Op. cit. El Municipio...

C A P I T U L O IV

EL FUNDO LEGAL DEL MUNICIPIO Y LA DESCENTRALIZACION

1.- EL ESPACIO TERRITORIAL Y FUNDO LEGAL DEL MUNICIPIO

Cuando se habla de la entidad o distrito municipal, se hace referencia - - prioritariamente a la estructura jurídica municipal, como a la integración de sus miembros; a sus funcionarios y los diferentes procesos como son elegidos unos o designados otros.

Ahora más que nunca, la preocupación de nuestro gobernante ha señalado en reiteradas ocasiones que el fortalecimiento de la vida municipal es prioritario en las acciones del Gobierno y que el municipio libre es una institución que los mexicanos seguimos considerando como indispensable para nuestra vida política.

El fortalecer el ayuntamiento o municipio, nos lleva necesariamente a la - descentralización de la vida nacional, que debe conducir a la democratización integral del país y que requiere de una participación social de todos los sectores. Así, también lograr que la capacidad administrativa esté -- en relación directa con la potencialidad económica y con la integración social de las comunidades municipales.

Es importante considerar, para que el municipio se acerque a las pretensiones que se desean, el que se deba dotar al municipio de las facultades legales, de los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros para que pueda abordar los servicios públicos mínimos a que todo municipio está obligado.

En relación a las diferentes tesis, programas o planes que se han dictado al rededor de lo que se pretende que sea el federalismo, orientado al fortalecimiento del municipio, nos encontramos siempre con que todas estas definiciones o propósitos sobre el municipio, vuelven a girar para definir a -- los municipios y su vida autónoma en los diversos aspectos de la vida social, en el de su propio desarrollo económico, de su desarrollo cultural, del desarrollo de los medios de la comunicación de la vida mexicana, de -

su interdependencia económica, etc.; pero nunca se han preocupado en estudiar a fondo el más importante aspecto del municipio:

- El espacio municipal

En este apartado me permito exponer la tesis, por considerarla de suma importancia, del señor licenciado Jesús Cortazar M. funcionario de la Secretaría de la Reforma Agraria, respecto al fundo legal:

Consideramos que el municipio está sostenido por dos fuertes columnas, una, su estructura jurídica, y otra su estructura física, ésta rara vez analizada dentro de los foros más importantes que han tratado de avocarse al estudio de la vida municipal.

¿Cómo es posible pensar en una sociedad municipal, que está formada lógicamente por un núcleo de población que se asienta en un espacio?

Esta es precisamente la incógnita que habrá que despejar para concebir la entidad municipal como un todo, o sea, un núcleo de población que va a convivir en una superficie determinada de terreno y que, como es sabido, tiene el nombre de fundo legal, término raro para muchos estudiosos de este tema que ni siquiera mencionan en sus exhaustos estudios sobre el municipio libre o el fortalecimiento municipal.

Es importante adentrarnos un poco sobre este interesante tema.
Sabemos que nuestro territorio nacional está formado por...
200'000,000 de hectáreas, las cuales tienen, de acuerdo con nuestra clasificación de tierras, tres regímenes de propiedad: ejidal, comunal y la auténtica pequeña propiedad; y si queremos agregar también, algunos terrenos nacionales.

Cuando hablamos del problema de la tenencia de la tierra, siempre - nos referimos a ella por el número de metros o hectáreas de superficie, así hablamos, por ejemplo, que 102,000 hectáreas pertenecen_ al régimen ejidal y probablemente 8 millones más al régimen comunal; otros más a la pequeña propiedad; otra superficie menor forma parte de las zonas áridas, desérticas y semidesérticas, pero hasta ahora_ no tenemos la información de cuál es la superficie que forma parte_ de los fundos legales municipales.

Con ésto se quiere decir que el concepto espacio nunca se ha tomado en cuenta y que solamente tratamos al municipio en su estructura jurídica, económica o social.

Aquí se tratará de hacer algunas consideraciones sobre qué es el -- fundo legal, cuál es su vocación,cuál debe ser su ubicación, cuál es_ su capacidad de asentamiento poblacional y cuáles son las diferen-- tes formas de constituir la superficie territorial municipal; así - como cuál es su diferencia entre otras con la zona urbana ejidal - que es, como todos sabemos, el lugar que se señala para que el nú-- cleo de población campesina beneficiado se asiente y que, en muchas ocasiones, por el crecimiento del desarrollo de la comunidad, se -- convierte, de acuerdo a los requisitos constitucionales, en municipio.

- El espacio territorial y fundo legal

Todas las acciones que se han promovido para el fortalecimiento municipal, como son las reformas jurídicas a efecto de precisar las - facultades, atribuciones y derechos que deben corresponder a cada - uno de los tres niveles de Gobierno, mediante una revisión por es-- tructuración a nivel constitucional han sido para definir el ámbito de competencia de éstos:

* La reforma política que pretende impulsar el proceso de -- formación política ideológica, mediante la creación y utilización de mecanismos de decisión política.

* De planeación.- Para consolidar el proceso de planeación - mediante la división o redistribución de las facultades y_ competencias que corresponden a cada instancia de Gobierno, institucionalizada la planeación.

* El fortalecimiento de mecanismos de coordinación interguber namental.

* De política económica, financiera y fiscal.

* De política regional.

* De reforma administrativa y descentralización de política social.

Todo esto, como se dijo anteriormente, enfoca exclusivamente a la - estructura del núcleo de población, pero nunca se habla de la regulación o del destino de la superficie territorial que pueda asegurar que el fundo legal forma parte de su patrimonio más real. Es decir, podemos definir un municipio como rico o pobre, de acuerdo al_ lugar en donde está ubicado; no es lo mismo el municipio de Los Mochis, que por su propia ubicación es próspero, con un potencial por explotar incalculable; que el municipio de Buenaventura, ubicado en la zona más abrupta de la Mixteca Oaxaqueña.

Esa es la razón del por qué consideramos que el patrimonio más preciado de una entidad municipal, es su superficie o espacio territorial. Por eso es necesario también profundizar sobre este tema.

Es importante, primero, hacer un profundo estudio sobre el régimen de propiedad en donde está asentado un municipio; segundo, localización geográfica de la superficie municipal; tercero, hacer el deslinde o caminamiento de la superficie propiedad del municipio; cuarto, promover la regularización de la jurisdicción del municipio, y, quinto, declarar legalmente el Fundo Legal.

A las anteriores consideraciones podemos agregar que habrá que - hacer un estudio sobre la vocación que tenga o se pretenda para dedicarse a la industria, ya sea turística, agrícola, pesquera, maderera, etcétera, para que la población encuentre una mejor forma de vida, o se le proporcionen los elementos necesarios para su especialización futura.

También es importante una serie de informaciones colaterales, como son: climatológica, altura, precipitación pluvial, topografía, etcétera; todo esto como simples enunciados de grandes lagunas que se han tenido en los estudios o tesis que sobre Municipio se han planteado. Esta es la razón por la cual consideramos que el espacio y fundo legal, merecen una mayor atención para que el concepto de municipio sea integrado.

Haciendo una apreciación objetiva, y escogiendo un municipio como es el de Guasave, en el Estado de Sinaloa, se puede observar que el fundo legal en donde se desarrolla la vida de la población de la cabecera del municipio, está enclavado en un ejido en donde la zona urbana ejidal envuelve totalmente la superficie del fundo legal.

Independientemente de que las demás áreas territoriales que lo circundan son de régimen ejidal. Con esta posición objetiva podemos - sacar como conclusión, que en el supuesto caso de que se quiera - aplicar la descentralización de la vida nacional y escogerlo como -

lugar para asentar a nuevas familias, no se contaría el espacio para poder aceptar a los que llegan, y el órgano gubernamental tendría que hacer una serie de trámites para ampliar el fundo legal, llámese compra, expropiación, etcétera, para proporcionar la superfice necesaria para el lógico crecimiento de la población.

El problema anterior se presenta en casi todos los municipios en que, como se mencionó anteriormente, existe un alto potencial de prosperidad, o que se han llevado a cabo grandes obras de infraestructura que propicien la sobrepoblación en esos lugares.

Se tiene que insistir que la descentralización no tendrá una cristalización real si antes no se cuenta con la superficie adecuada para las metas que se propone una exitosa desconcentración de la vida nacional y un fortalecimiento auténtico del municipio. La historia nos ha dado la pauta de que el problema de la tenencia de la tierra ha sido la constante preocupación de los regímenes revolucionarios en este capítulo de la vida nacional, en donde se han manifestado los más grandes conflictos sociales. Es importante el que en este programa que es -- prioritario, se pretenda recoger las experiencias que sobre el ordenamiento de la propiedad se han tenido.

No olvidemos que nuestro país es el único en el mundo que presenta - tre regímenes de propiedad: la comunal, la ejidal y la auténtica pe-- queña propiedad: y por otro lado, la propiedad en México está íntimamente ligada a los que la detentan, por lo tanto (y esa fue la razón de nuestro Movimiento Revolucionario) tendremos que buscar un justo - equilibrio entre los núcleos de población y la superficie en donde -- habitan, respetando siempre los ordenamientos que para tal fin se han dictado y que se encuentran pasmados en el artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria. Esa es la razón del por qué cuando se habla de la propiedad en México, se citan cifras para deslindar quiénes son los poseedores en una superficie territorial de cerca de 200 millones

de hectáreas, de las cuales, según datos aproximados, se encuentran - 102 millones de hectáreas bajo el régimen de propiedad ejidal, y la - superficie restante es propiedad particular, pero dentro de ésta, habrá que segregar la superficie en donde están enclavadas las metrópolis, las submetrópolis, las obras y servicios públicos, los colonos - asentados en terrenos nacionales y que se han regularizado; además -- de selvas, terrenos desérticos y sierras abruptas, cuyos terrenos no_ son susceptibles para necesidades agrarias; agregando además los te-- rrenos que forman parte de los fundos legales de los municipios, y -- que habrá que realizarse el ya mencionado censo para conocer el espacio territorial que forma parte del fundo legal.

Esa es la razón de nuestro interés, ya que si uno de los propósitos - de nuestra reforma agraria es regularizar la tenencia de la tierra, - debemos empezar por darle seguridad a todos los habitantes de los municipios en este renglón tan importante de la vida nacional.

Deseamos dejar perfectamente establecida la tesis de que para que - - exista un integral fortalecimiento de la vida municipal se debe regularizar la superficie del fundo legal, ya que su patrimonio está precisamente constituido por los terrenos que lo integran.

Si se hace un análisis de la situación que guardan, a nivel nacional, los terrenos destinados para el uso y disfrute de los municipios, nos vamos a encontrar que la mayoría de éstos presentan problemas que, -- con el tiempo, se incrementan cada vez más y así, tenemos municipios, por ejemplo, que han enajenado sus predios, que han realizado obras - en áreas que no forman parte del fundo legal, que se han perdido - - áreas por razones fortuitas o de fuerza mayor; otras más, que han sido invadidas o dispuestas al mejor postor. En fin, que hasta la fe-- cha poca es la información que sobre este reglón tan importante se -- tiene, y que por la gravedad del caso merece que se le dedique toda - la atención posible.

Se ha descuidado tanto el espacio territorial o fundo legal, que es - impostergable el que el Gobierno se avoque a resolver este reto que - ante la historia tiene nuestro país, y que nosotros lo destacamos, ya que el fortalecimiento del municipio no se podrá lograr si no se realizan todos los programas municipales, como son: el de la vivienda, - el de los servicios, el de la alimentación y la estabilidad económica.

- Ampliación del fundo legal

Puede ocurrir que la localidad donde se ubicará el asentamiento de -- unidades administrativas desconcentradas, no disponga de espacio suficiente para construir oficinas y viviendas. En este caso, será necesario ampliar el fundo legal. Por lo que es menester conocer los - lineamientos generales para proceder a modificar la superficie municipal.

- Terrenos por expropiar

En primer lugar, habrá que localizar los terrenos que se afectarán -- con la ampliación del fundo legal, los que pueden ser ejidales, comunales o particulares. Para la expropiación de bienes ejidales o comunales, es aplicable la Ley Federal de Reforma Agraria. En consecuencia, los trámites se efectuarán ante la Secretaría de la Reforma Agraria, a la que también corresponde el manejo de los terrenos nacionales, baldíos y demasías.

La expropiación de propiedades privadas se ajustará a las previsiones de la Ley de Expropiación.

En ambos casos, la expropiación procede por causa de utilidad pública, en cuyo ámbito se enmarca la ampliación del fundo legal.

- Expropiación de bienes ejidales

Como quedó asentado anteriormente, ésta se debe solicitar de la Secretaría de la Reforma Agraria, la que instrumentará todo el proceso, de

suyo amplio, para que en su oportunidad se ponga a disposición del Gobierno del Estado o del municipio en su caso, la declaratoria y la ejecución consiguiente, previo pago de la indemnización.

- Expropiación de terrenos privados

Esta deberá ser hecha por el Gobierno del Estado, a petición del municipio correspondiente. La declaratoria debe contener la causa de utilidad pública que la justifica, y ordenar la posesión mediante la indemnización correspondiente.

Declaratoria de ampliación del fundo legal

Con los elementos procesales que establecen las leyes respectivas y una vez cumplidos los términos que las mismas señalan, será el Congreso Local el que, a petición del municipio, avalada por el Gobierno del Estado, formule la declaratoria de ampliación del fundo legal, en la que, en todos los casos en que ha sido necesario, se precise la causa de utilidad pública que la motiva.

La ejecución del Decreto relativo será realizado conjuntamente por el Gobierno del Estado y el municipio beneficiado, el que, en función de las leyes aplicables, hará la cesión a la Secretaría de Estado que corresponda, de los terrenos necesarios para el asentamiento de la unidad o unidades administrativas trasladadas y para la construcción de viviendas para los trabajadores reubicados.

El procedimiento anterior es con el objeto de marcar las acciones para ordenar, en cuanto al régimen de propiedad, el fundo legal; ya que en muchas ocasiones, como consecuencia de un asentamiento extenso, la población está disponiendo de terrenos que no le pertenecen, o en su defecto, se tengan para prever un asentamiento o un desarrollo de obras que requieran una superficie mayor.

El desarrollo municipal debe prever una seguridad en su régimen de - propiedad para que la vida económica, política y social sea más tranquila y estable en su futuro próximo inmediato, solamente así se logrará un auténtico fortalecimiento municipal.

2.- LA DESCENTRALIZACION

El licenciado Jorge Olivera Toro, en su "Manual de Derecho Administrativo," indica: "que la desconcentración y la descentralización son formas de organización administrativa y se nos presentan, en términos generales, como tendencias de distribución de las competencias de la Administración Pública para realizar un proceso funcional que destaque la unidad y la eficacia". (53)

Si esta distribución se lleva a cabo dentro de la misma persona jurídica estatal otorgándole ciertas facultades para la actuación y decisión a sus órganos, surge o estamos frente a la desconcentración, que no es más que un reparto de competencias entre órganos de una misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades, que son las que originan la desconcentración. Por el contrario, la distribución de las comptencias en la descentralización supone personas jurídicas diversas, ésta se lleva a cabo entre personas jurídicas distintas del Estado, o sea entre entes de derecho público reconocidos como tales y que no forman parte de modo inmediato de la organización administrativa central. El Estado es quien les reconoce o crea la personalidad jurídica propia y, como consecuencia, una capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los realizados por la administración central, pero coordinados en la esencia, para la consecución común del bienestar público. El vocablo desconcentración se utiliza para caracterizar las medidas por las cuales aumentan los poderes y las atribuciones del poder central. En cambio, la descentralización reclama a esta utoridad máxima un abandono de una parte de sus funciones, exige del Estado una delegación y una equitativa distribución de sus poderes.

De esta forma, la diferencia entre descentralización y desconcentración es fácil de percibir: la descentralización supone siempre la existencia de personas distintas, en tanto que la desconcentración, una relación entre órganos de la misma persona jurídica. La desconcentración, al surgir, lo hace dentro de la forma centralizada. La descentralización crea entidades

para repartir las funciones ya existentes o para que se desarrollen otras nuevas.

Por otra parte, Jorge Fernández Ruíz menciona que, Mauricio Hauriou, en su obra "Principios Elementales de Derecho Administrativo", hace la clasificación de la descentralización en tres tipos diferentes: (54)

Descentralización política o federalismo.

Descentralización administrativa o por administraciones locales, y

Descentralización por establecimientos públicos o por administraciones especiales.

En la primera clasificación, esto es, de la descentralización política, se encuentra el Estado Federal dentro del cual el Estado miembro se da su propia constitución, legisla para sí en las materias no reservadas a la Federación, realiza su administración e imparte su justicia.

La descentralización administrativa o por administraciones locales es la atribuida al Ejecutivo. A este tipo de descentralización el español Boquera Oliver, en su "Derecho Administrativo", la define como la transferencia de competencias administrativas estatales a otras administraciones públicas.

La última clasificación ha sido llamada desconcentración, que constituye una descentralización mínima consistente básicamente en conferir a un órgano jerárquicamente subordinado, poderes de decisión o de administración que ejercerá por propia competencia, pero supervisado y controlado por el jerárquico superior que le confirió el poder.

Por su parte, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, siguiendo la tesis de Hauriou, dice que "en el caso del municipio éste puede ser contemplado desde dos ángulos: como una descentralización política y como

una descentralización administrativa por región; que nuestra Constitución expresamente se refiere a ambos ángulos al decir, en el primer párrafo - del artículo 115, que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados".

La descentralización política significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en los casos que señala la Constitución, la del Estado y la ley local; que tienen una cierta competencia propia: los servicios que deben prestar y que deben tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios.

La descentralización administrativa por región, de los municipios, presupone que en una parte cierta del territorio, se asienta un grupo de familias, que existe una autoridad administrativa, que coincide con la política, y se atienden las necesidades colectivas que la constitución o la ley señalan". (55)

La descentralización de la vida nacional implica la precisión de competencias, atribuciones y funciones entre la Federación, los Estados y los Municipios; cuidando que las entidades administrativas responsables de los programas de fortalecimiento municipal no se conviertan en intermediarios superiores entre ayuntamiento y Gobierno Estatal.

El desarrollo de los municipios requiere como condición la participación ciudadana, pero esta colaboración debe ser conciente y organizada y cubrir todos los aspectos de la vida política, económica y social.

- En lo político, debe fomentar la limpieza de los procesos de selección y de elección; ganar la confianza del pueblo; respetar el voto; combatir el abstencionismo; aplicar la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; contrarrestar los efectos negativos provocados por la breve duración de las autoridades municipales; suministrar información sobre las actividades del gobierno -

municipal y establecer una mejor comunicación entre el gobierno y - la ciudadanía; aplicar rigurosamente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- En lo económico, emprender acciones que generen riqueza para la comunidad e ingresos para la administración y prestación de servicios; deslindar los ingresos fiscales de los tres niveles de Gobierno; lograr su autonomía hacendaria.

- En lo social, fortalecer las actividades más directamente relacionadas con las necesidades de la comunidad: alimentación, educación, - vivienda y salud para mejorar el nivel de vida y de bienestar; municipalizar y descentralizar la actividad productiva mediante el fo-- mento de la organización social y la cooperación ciudadana para emprender acciones que permitan el aprovechamiento de los recursos humanos, naturales y materiales del propio municipio.

Actualmente la gran mayoría de los municipios cuentan con la estructura - de organización, y una participación muy pobre, lo que les permite cuando más atender sólo a los más elementales servicios públicos.

Por tal razón, es necesario que para que esta institución logre ser un organismo regulador y promotor, debe permitírsele y darle apoyo decidido para que tenga capacidad de:

a).- Formular y realizar su propio programa de desarrollo;

b).- Establecer mecanismos de permanente comunicación y participación - con su aprobación;

c).- Coordinar los esfuerzos de los sectores sociales para cumplir con_ el plan nacional de desarrollo;

d).- Adecuar sus normas legales a los propósitos de desarrollo municipal;

e).- Ejercer su capacidad de crédito, y

f).- Contar con una estuctura de organización simple y capaz de prestar - los servicios que necesita la comunidad.

- El municipio, base de los asentamientos humanos

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, los Estados que integran la Federación tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

En consecuencia, toda población independientemente de su volumen, - se halla fincada o ha de establecerse si constituye un nuevo Núcleo, en territorio comprendido dentro de una jurisdicción municipal sujeta a las previsiones legales que la rijan.

Como la descentralización que el Gobierno de la República viene promoviendo, implica, entre otros aspectos, el traslado de contingente al interior del país, ya sea en forma individual o colectiva, en el caso de movilización de unidades burocráticas completas, o de centros de trabajo de la industria y el comercio; es indispensable considerar el interés y la posibilidad de recepción de que disponga -- el municipio de que se trate.

Esta capacidad de recepción, habrá de expeditarse con los necesarios mecanismos legales, políticos, económicos y sociales, para que el asentamiento de los contingentes arraique definitivamente en su - nuevo habitat, pues sería deplorable que por rechazo de cualquier - índole, ya fuera de los lugareños o de los trasladados, estos últimos hubieran de intentar su regreso o desordenada dispersión hacia otras localidades del país.

Aquí cabría señalar lo que dijo el Diputado Luis Cabrera, con relación a la emigración de pobladores, cuando los terrenos que se han de aplicar a una comunidad se encuentran lejos del lugar:

"La mayoría opondrá grandes resistencias para desalojarse, porque el apego al terreno es una de las características de nuestra población, que no es emigrante: el transporte y el establecimiento de grandes grupos humanos es muy costoso; la nación no cuenta con los elementos que demandaría este solo detalle, si viese de satisfacer por este medio los deseos y aspiraciones de las masas que esperan que el problema agrario se resuelva en su favor; el desalojamiento de grandes masas de población traería consigo un desequilibrio, una perturbación de los elementos del trabajo ya establecidos, y ese desequilibrio pudiera ocasionar una crisis peligrosa; si se aleja un grupo de trabajadores del lugar en que reside, pierde los elementos con que cuenta para subsistir, que deben ser algunos, puesto que vive, y tendría que sostener la nación una carga pesadísima si, bajo su responsabilidad, se lleva, con la promesa de mejorar sus condiciones, a grandes masas humanas que, por muy distintos motivos, pueden no contribuir a que se realicen los propósitos que el Gobierno tiene, pues bastará la nostalgia del terruño para desalentar a muchos que volverían a sus tierras más pobres, más desalentados para sostener la lucha por la vida". (56)

"La descentralización de la vida nacional es un imperativo para nuestra consolidación política, económica, administrativa y cultural, como sociedad equilibrada y plenamente desarrollada". (57)

En lo político, como principal objetivo de la descentralización, se está llevando a cabo la revisión y redistribución de las competencias entre las instancias de gobierno. En lo económico, implica una redistribución geográfica más equitativa, para lo cual se definen ámbitos de acción prioritaria, el sistema integral de comunicaciones y transportes, el sistema nacional de abasto y el fomento a la

producción a lo largo del territorio nacional.

En lo cultural y educativo debe cumplir con el doble propósito de - fortalecer la identidad de las regiones y de proporcionar a éstas, las oportunidades de su enriquecimiento a través del disfrute de -- otras manifestaciones culturales.

A continuación se exponen algunos conceptos del licenciado Miguel - de la Madrid Hurtado. sobre la centralización y descentralización, tomados de algunos de sus discursos, que se consideran importantes:

"La excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales -- restringidos. Por otro, provoca en amplias regiones y comunidades - periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la - - inactividad y la migración. La centralización y sus efectos nenativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social, incluyendo las formas del pensamiento y de la cultura. El gigantismo urbano y el abandono de los campos son sólo algunas de las expresiones del centralismo que entorpece e impide el -- pleno desenvolvimiento de nuestras capacidades nacionales".

"La centralización se manifiesta de diversas formas: en la concentración de las decisiones políticas, de las instituciones educativas, de las actividades económicas, de la prestación de servicios, de las fuentes de empleo, de la distribución de los asentamientos humanos, todo lo cual propicia un desarrollo desequilibrado e injusto. Una de las causas que ha impedido la construcción de una - sociedad más igualitaria en México ha sido el desequilibrio en el - desarrollo regional, la excesiva concentración de la actividad económica de los empleos, de la educación, el más alto nivel de vida, sólo en ciertas regiones o en ciertos polos de la República".

"Descentralizar -en lo económico- propone desconcentrar a la admi-- nistración pública centralizada y paraestatal; descentralizar las - actividades económicas, favorecer el surgimiento de polos de desa-- rrollo regional; revisar la eficacia de los subsidios a la inver- - sión y al consumo con un criterio riguroso de descentralización; - reorientar el gasto público y utilizarlo como herramienta básica -- para descentralizar las actividades productivas; procurar por la - creación de una infraestructura física y social en las regiones pro misorias del país, sin descuidar el gasto social en las zonas menos favorecidas; mejorar los sistemas de comunicaciones inter-regiona-- les; modernizar el sistema de comercialización y abastos, y fomen-- tar la creación de parques y ciudades industriales".

"En lo social, consiste en incrementar los niveles de bienestar y - seguridad social de las comunidades, tanto urbanas como rurales en_ el interior de la República, procurando para ello el establecimien- to de fuentes de empleo, mejoramiento de la vivienda, ampliación de los servicios de salud, expansión de los servicios públicos y todos aquellos beneficios que tiendan a elevar la calidad humana".

"En lo cultural, implica descentralizar las actividades educativas_ en todos sus niveles, incrementar el apoyo a las universidades y - demás instituciones de educación superior, así como a los centros_ de cultura de la provincia".

"Es impostergable descentralizar la cultura y la técnica, la políti ca, la educación y la economía, descentralizar todas las actividades para robustecer el proceso de transformación revolucionaria".

"Es pertinente señalar que para hacer factible este proceso descen tralizador, no basta que las Secretarías y entidades que conforman a la Administración Pública Federal establezcan delegaciones en los Estados, hace falta, además, que estas unidades administrativas re

ciban cada vez mayores facultades y atribuciones y no se conviertan en simples mesas de trámite. Lo que se busca es agilizar los procedimientos y descentralizar las decisiones en el lugar donde se generen las acciones administrativas".

"Otra forma adecuada para descentralizar la vida nacional es a través de una nueva red de comunicación inter-regional. Es necesario que cambiemos el concepto de la comunicación del país. Para descentralizar la vida nacional debemos evitar el antiguo patrón de comunicar la periferia con el centro y anudarlo todo en esa gigantesca zona metropolitana de la ciudad de México. Debemos fomentar la comunicación horizontal, la comunicación inter-regional y pensar que en la Federación la dinámica del desarrollo no se da sólo de la periferia, sino que se tiene que dar con un entrelazamiento de las distintas regiones del país; pero sobre todo, de las regiones que forman una cuenca económica y social o que deben formarla".

"Este esfuerzo por descentralizar la vida nacional debe ser una responsabilidad compartida por los gobiernos Federal, Estatal y Municipal".

"Revisar la distribución de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios para determinar cuáles pueden redistribuirse, para establecer un mejor equilibrio nacional.

Acudir a todos los instrumentos y técnicas de la descentralización administrativa.

Emprender, en suma, con decisión, un proceso profundo, firme y organizado, que reinvierta las tendencias centralizadoras, de manera que se fortalezca la vida política, económica y cultural en todas las dimensiones del país".

Por otro lado, se afirma que la descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio Libre. Por eso, es necesario ampliar las capacidades políticas, económicas, administrativas y financieras, que le permitan disponer de un mayor número de facultades legales y convertirse en verdadero promotor de su propio desarrollo.

Para lograrlo, en lo jurídico, será condición básica que los municipios se entreguen cabalmente a los sistemas de planeación.

En el plano administrativo, el fortalecimiento municipal deberá basarse en el uso de técnicas apropiadas que aseguren la instrumentación de programas que den sentido a los recursos que les corresponden.

En lo político, como primera instancia de gobierno, el municipio deberá propiciar el gobierno democrático de la comunidad, reforzando su carácter a través de la administración territorial. Se considera necesaria la adecuación de los procesos de dotación de servicios en los asentamientos humanos, atendiendo en lo fundamental la creación de centros integradores en el medio rural y el fortalecimiento de la urbanización en ciudades medias. "La conjugación de ambos factores debe sustentarse, además, en el fomento y en la descentralización de las actividades productivas necesarias para arraigar a la población en sus lugares de origen: y propiciar una redistribución equitativa de la riqueza nacional". (58)

En los momentos actuales, como uno de los factores de modernización del país, el gobierno de la República realiza un esfuerzo decidido para fortalecer cada vez más al municipio, por ser un pilar básico del desarrollo económico nacional. Sin embargo, descentralizar es una labor titánica si se toma en cuenta que, para reubicar a miles de personas al interior de la República se deben respetar y satisfacer una serie de necesidades básicas a las cuales, por el momento no es fácil dar una respuesta satisfactoria.

Se deben analizar entonces las alternativas y posibilidades que ofrecen las ciudades en materia de vivienda, escuelas, agua, seguridad social y demás aspectos de infraestructura básica y de respeto a los derechos de los trabajadores, sin los cuales es imposible la realización de la descentralización.

Otro aspecto que tiene implícita la descentralización es el respeto al equilibrio de las ciudades receptoras en cada entidad. Se ha insistido bastante en que es un acto esencialmente democrático, es decir, que no será posible llevarlo a cabo sin el amplio concurso de los Estados de la Federación y sin el más estricto respeto a sus costumbres y tradiciones.

"El Comité de la Descentralización ha seleccionado dos zonas que son factibles para captar acciones en este sentido:

La primera abarca San Luis Potosí, Aguascalientes y el Corredor Industrial del Bajío, hasta Guadalajara y Manzanillo.

La segunda comprende la Costa del Golfo de México, entre Tamaulipas y Tabasco y, quizá, una tercera, ubicada entre las ciudades fronterizas de Tamaulipas y su integración en el Corredor Monterrey-Saltillo.

Se informó que dentro de los primeros logros que consiguió dicho Comité, se encuentran los siguientes:

De un total de 18,024 trabajadores del Sector Pesca, se encuentran en proceso de reubicación 1,597 empleados".

La Dirección General de Acuacultura se traslada a Pachuca, Hgo.; la Infraestructura Pesquera, se ubicará, en un 94%, en la ciudad de La Paz, B.C. Sur, y en Yucalpetén, Yuc.; el Instituto Nacional de -

Pesca se desconcentra, en un 90%, a Manzanillo, Col., y a Yucalpetén, Yuc." (59)

Es muy importante definir los criterios para la realización de los trabajos y sugerencias realizados, llegándose a la conclusión de que la descentralización a los municipios elegidos de acuerdo a su capacidad de recepción, beneficiaría a éstos; así como a la prestación de los servicios en el nivel local. Estos municipios deberán ser las regiones más destacadas en materia de recursos naturales, materiales y de infraestructura para la recepción de los asentamientos humanos.

3.- DIAGNOSTICO MUNICIPAL (60)

Unos cuantos signos, aun presentados en forma asistemática, nos informan sobre la situación del Municipio Mexicano:
El Ayuntamiento de Guadalajara maneja un presupuesto de $ 1,361 por habitante; el de Toluca $ 1,221 y el de Mérida $ 5,002, mientras que el de -- San Lorenzo, Oax., $2.40 y el de Malinaltepec, Gro., $ 12.20.
El Ayuntamiento de Hermosillo, Son., tiene un empleado por 216 habitantes; Monterrey, N.L., uno por 274; Malinaltepec y Alcolzauca, en Guerrero, deben atender, respectivamente, 2,048 y 4,571 habitantes por empleado.

La concentración es importante: en materia industrial, 31.30% de la actividad está concentrada en el Distrito Federal; 20% en 14 municipios metro politanos; el 50% restante, en 24 de los 2,377 municipios, y 6 de ellos - concentran el 10% de la produción total.

Los contrastes geográficos son relevantes: municipios en el desierto, como el de Altar, Son.; Coyame, Chih., y Ocampo, Coah. Municipios en plena selva tropical, como: Ocpsingo y las Margaritas, en Chiapas. Municipio en alta montaña, como: Huautla de Jiménez, Oax. Municipios de litorales, como Manzanillo, Col. Algunos con modernos sistemas de riego y agricultura altamente tecnificada, como: Navojoa y Cajeme, en Son.; El Fuerte, Sin., y Valle Hermoso, Tamps. Otros temporaleros, como: Concepción del Oro, -- Zac., y Centomayge, Yuc. Y municipios forestales, que en nada se diferencian de los bosques de Noruega, como: Topic, Dgo., y Moris, Chih.

La extensión territorial y densidad de población presentan también diferencias notables: municipios cuya superficie es superior a la de entidades federativas completas: Ensenada, B.C., es de 13.3 veces mayor que el Estado de Tlaxcala, 10.5 veces mayor que Morelos y 34.6 veces mayor que - el Distrito Federal. No obstante, tiene una densidad de 3.9 habitantes - por kilómetro cuadrado.

Algunos municipios del país tienen posibilidades de expansión industrial, otros tienen como única opción mejorar sus actividaes agropecuarias y - otros municipios que tuvieron hace decenios un gran auge económico se han convertido en pueblos fantasmas, con origen y sin destino, como sería el caso de los municipios mineros del Estado de San Luis Potosí.

La concentración de la población es otro signo que no puede desatenderse. El municipio de Netzahualcóyotl, Edo. Méx., tiene una población equivalente a 7 veces la del Estado de Baja California Sur; 8 veces la de Quintana Roo, y 3 veces la de Aguascalientes. Por el contrario, más de 400 municipios no cuentan ni con 1,000 habitantes adultos. Si se atiende a la densidad del municipio de Ensenada, B.C., el más grande del país, cuenta con 4 habitantes por kilómetro cuadrado, y el más pequeño, Tocatlán, Tlax., tiene 505 habitantes por unidad de superficie.

El Estado de Baja California Norte tiene 4 municipios; Oaxaca tiene 570.

El déficit en los servicios es alarmante: el 3% de los municipios carece de agua potable; el 57% de drenaje y el 30% de energía eléctrica.

Para conocer la situación económica de los municipios no hacen falta muchas cifras, sino salir de la ciudad de México.

El diagnóstico que preparó el IEPES, sobre la situación de 2,377 municipios, confirma la gravedad de los problemas económicos que enfrenta el país. Generalmente se hace una abstracción y nos conformamos con saber que el país está absurdamente centralizado, que existe debilidad ancestral de los municipios, utilización o sub-utilización de los recursos municipales, falta de planeación municipal y otros problemas que atribuimos a los municipios sin considerar que el país se divide finalmente en 2,377 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal. No hay más. Esta es nuestra realidad; sin embargo, resulta indispensable conocer los signos del debilitamiento municipal para que el intento descentralizador del Gobierno Mexicano y de la sociedad entera, tenga una base más firme.

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

CAPITULO IV

(53) JORGE OLIVERA TORO.- Manual de Derecho Administrativo.- Edit. Porrúa, México, 1972.

(54) JORGE FERNANDEZ RUIZ.- El Estado Empresario.- Edit. UNAM.

(55) DR. JORGE CARPIZO.- Citado en "El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano".- Edit. Porrúa, México, 1983.

(56) LUIS CABRERA.- Discurso pronunciado en la Cámara de Diputados, el 2 de diciembre de 1912.

(57) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO.

(58) PLATAFORMA ELECTORAL BASICA DEL PRI.

(59) REVISTA SIEMPRE.- Datos tomados del ejemplar número 1723; de 2 de julio de 1986.

(60) MARIO MELGAR ADALID.- El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1983.

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

CONCLUSIONES

1. Se han experimentado las ventajas de seleccionar proyectos sobre la descentralización estableciendo metas, proponiendo estrategias, escogiendo procedimientos sobre la delegación de funciones y decisiones, concentrando acciones para realizarlas. La Administración Pública se ha convencido de que el imperativo fundamental para ser útil, es organizarse, importante establecer un orden que encuentre expresión en el tiempo, en la responsabilidad y en el recurso para que pueda haber coordinación; - si no hay orden, no puede haber coordinación, cuyo supuesto fundamental es la disposición de un plan; esto es lo que se debe programar sobre la descentralización en todo el territorio Mexicano. El paso a la descentralización es firme y lo más seguro es que en los próximos años se lleve hasta sus últimas consecuencias; pero para apoyar a la descentralización y para que ésta sea capaz de llenar los requisitos de vida de una colectividad, es necesario dar un impulso mayor al transporte, las comunicaciones y la electrificación, por su importante función social: y de esta forma fortalecer a los municipios pequeños o pobres para que puedan llegar a tener si no un nivel de los municipios fuertes, sí una forma de producción aceptable y de vida con las ventajas de dichos servicios.

   Tratemos de ver las ventajas de estos servicios de transporte, comunicaciones y electrificación:

   El proceso de modernización de la economía nacional, para que proporcione empleos productivos y mejore cualitativamente el patrón de desarrollo, requiere de una mayor integración y eficiencia de los transportes y comunicaciones, ya que estos sistemas sustentan todo servicio y toda posibilidad de desarrollo.

   Para la producción es importante superar los cuellos de botella en las comunicaciones, para darle viabilidad a la estrategia de desarrollo. -

Así, en esta forma y por medio de la expansión del transporte y las comunicaciones, se permitirá la apertura de nuevas áreas al desarrollo económico y social y dará oportunidad para mejorar el nivel de vida de amplios grupos de población.

No hay que olvidar que nuestra Constitución garantiza los principios básicos de libertad de tránsito y de asentamientos humanos, con la corresponsabilidad del Sector Público y Privado para generar una oferta suficiente de empleo productivo y que en estos principios básicos se apoya la planeación regional y urbana.

"Por eso ha sido necesario que cada Sector de la Administración Pública y que cada región del país, como partes de un todo que debe progresar en armonía, elaboren programas sectoriales y regionales que incluyan específicamente las soluciones a los problemas de cada ámbito de acción o geográfico. En esta forma, de conformidad con lo que disponen los mandatos constitucionales... el Sector Comunicaciones y Transportes 1984--1988. Este documento presenta los propósitos generales del Sector, orientados al desarrollo nacional y delimitando la participación de cada uno de los Subsectores destacan, asimismo, los aspectos referentes a los servicios que se prestan y la incidencia de éstos en la satisfacción integral de las necesidades del país. Para el país las comunicaciones y los transportes son columnas vertebrales y sistemas fundamentales para el desarrollo nacional". (61)

Los medios de comunicación unen a los hombres y al difundir sus ideas, sus necesidades y propósitos, definen la identidad plena de la nación y hacen posible la educación, la cultura y el desarrollo y apoyan el ejercicio cabal de la democracia.

- Correo

El servicio postal constituye el medio de comunicación más antiguo

y más empleado por las mayorías del País. Su operación comprende - la recolección de correspondencia, su clasificación, encaminamien-- to, conducción, reparto y entrega.

- Telégrafo

Precursor de los modernos sistemas de telecomunicación, cumple una_ función de singular importancia no sólo en la trasmisión de mensa-- jes escritos urgentes, sino como medió eficaz y único de transferen cia de fondos de aquellos que, por su situación económica o por su_ ubicación geográfica, no tienen acceso al sistema bancario.

- Telecomunicaciones

Estos servicios son los que se encuentran más al día con la tecnolo gía contemporánea, y de ahí que cada adelanto que se logra incida - directamente en ellos. La telefonía - el télex - la informática -- la radio - la televisión y el servicio radiotelefónico móvil; las - comunicaciones aéreas y marítimas; la red de microondas y las facilidades para la transmisión y recepción de señales vía satélite, - constituyen todos ellos elementos que permiten la eficaz comunica-- ción de los mexicanos entre sí y con el exterior.

- Servicio telefónico

A lo largo de la última década, el servicio telefónico creció a un_ ritmo del 12% anual; más ésto no superó a la demanda, que sigue insatisfecha en proporción relevante, pero que se sigue atendiendo.

- Radio y Televisión

El país cuenta con 880 estaciones de radio y 400 de televisión. - Las de radio, concesionadas al sector privado, alcanzan el 90% de - la población, mientras que las del Estado, llegan sólo al 35%. En_

televisión, la industria privada cubre el 80% de la población y la oficial el 70%.

"Debe señalarse que en los últimos años, los esfuerzos e inversiones efectuados para administrar adecuadamente el aspecto radio eléctrico, no han resultado significativos. Las concesiones y permisos de Telecomunicaciones, por otra parte, están sujetos a procedimientos administrativos complicados y los instrumentos normativos con que se cuenta son inadecuados para la época en que vive nuestra nación". (62)

- Energía Eléctrica

En cuanto a la electrificación, podemos observar que ésta crea constantemente nuevos procedimientos técnicos en la producción y permite que la población avance a niveles superiores.

La industria eléctrica vino a desempeñar un papel principal en el incremento de la producción industrial, agrícola y, en general, en el aumento de los niveles de productividad en las diferentes actividades económicas, ya que la energía eléctrica ha aumentado la capacidad de producción de la fuerza de trabajo ocupada y, en gran medida, la productividad del trabajo es imputable al empleo de energía eléctrica.

Se sabe que se distingue tres clases de electrificación rural:

- La electrificación de las zonas aledañas a grandes ciudades, donde se desarrolla una zona agrícola que produce alimentos para estas ciudades; también radican ahí industrias importantes convenientemente alejadas de la población y que obtienen mano de obra de las colonias proletarias de esas ciudadades o de pequeños grupos rurales.

- La segunda, comprende la dotación de energía a centros agrícolas de poca extensión, pero con gran densidad económica.

- La tercera, comprende la alimentación de energía a pequeñas poblaciones rurales diseminadas en todo el territorio nacional.

También, atendiendo a la situación geográfica de las ciudades o de las poblaciones, se pueden utilizar las diversas formas de producir esta energía: la hidroeléctrica.

Es bien sabido que la generación de la energía hidroeléctrica se deriva del aprovechamiento de las caídas de agua. Esta clase de energía sólo puede aprovecharse en lugares determinados, ya sea por las condiciones orográficas o bien mediante represas.

Para producir la energía termoeléctrica es necesario el uso de materiales combustibles no renovables, tales como: carbón, petróleo, gas y otros derivados.

Las instalaciones de cada tipo de planta térmica no se limitan a determinado espacio o lugar geográfico, aunque se recomienda que éstas sean construidas en aquellos lugares cercanos a las fuentes de abastecimiento de los combustibles que vayan a usar.

En cuanto a gastos de instalación, los de estas plantas resultan inferiores a los de las plantas hidroeléctricas; sin embargo, los gastos de explotación resultan sumamente superiores debido al uso de combustibles cuyos precios presentan variaciones importantes. Dentro del concepto de termoeléctrica se incluyen las plantas de vapor, gas y combustión interna.

Según la Constitución General, "el municipio es el único ente de descentralización política y administrativa que existe en México" (63), por lo que es impostergable continuar con esta empresa para dar respuesta a los requerimientos de un sano crecimiento económico y social para el fortalecimiento de la participación democrática en todos los procesos de la sociedad.

Por todo lo anterior, se puede reiterar que la experiencia municipal mexicana nos demuestra que existen municipios muy importantes, bien sea por el número de pobladores, por su superficie territorial, por su importancia económica y aún política. De ahí que en algunas ciudades se han desarrollado municipios con una administración pública muy variada; pues en ellos vemos variantes de las formas de administración pública que abarcan todas las gamas, como son: la centralización administrativa, la desconcentración, la descentralización administrativa, las sociedades anónimas municipales y aún fideicomisos públicos de esa índole; por ejemplo, los municipios de Guadalajara y Monterrey; pero así como apreciamos ésto, existen miles de municipios mexicanos que difícilmente podríamos afirmar que tienen la menor estructura administrativa para afrontar nuevas responsabilidades que ahora tendrán con la Reforma Constitucional y, por lo mismo, "deberá hacerse un esfuerzo muy grande de apoyo, de capacitación, concientización y adiestramiento, así como convencer a los municipios de que, o bien se coordinan, o bien se fusionan, para racionalmente hacerlos más eficientes en el cumplimiento de las tareas que esta trascendental reforma les ha señalada". (64)

Los municipios ricos cada vez concentran más riqueza y recursos y los pobres, por el contrario, cada vez se encuentran en peores condiciones. El desarrollo tiende a ser mayor y más acelerado en los municipios ricos, mientras que en los pobres es al revés; es decir, existe una desigualdad creciente entre los municipios mexicanos.

Necesidades Municipales

- Salud

El Sector Salud cubre el 71% de la población nacional, cifra que representa 47'800,000 habitantes. Esto indica que 20'000,000 de mexicanos carecen total o parcialmente de los servicios de salud y seguridad social.

Lo anterior significa que el Estado tiene una tarea de gran magnitud, pues le corresponde realizar acciones dirigidas a proteger a la población de riesgos y daños que afecten su salud. Si bien, a nuestro país se le ha dado una amplia legislación en la materia, no ha sido sino hasta las recientes reformas constitucionales que se materializó una vieja aspiración popular, como lo es la consagración constitucional del derecho a la protección de la salud; sin embargo, la declaración constitucional no traerá por sí un cumplimiento automático de la garantía consagrada. Se estima que en el mediano plazo todos los mexicanos tendrán acceso a servicios institucionales que contribuyan a la protección, restauración y mejoramiento de sus niveles de salud.

Paralelamente a esta medida, el nuevo gobierno mostró su decisión de descentralizar a los servicios de salud para acercarlos a sus beneficiarios. No cabe duda que esto es una medida urgente. Sin embargo el proceso de descentralización del Sector Salud será gradual y en base a los requerimientos y convivencia de las Entidades Federativas.

- Vivienda

Otros de los problemas agudos a los que se enfrenta la población es la carencia de una vivienda que satisfaga sus necesidades de habitación sanitaria.

Existen profundas desigualdades: en cuanto a la vivienda que responde a bajos ingresos, es insuficiente: mientras que las familias de altos ingresos, habitan viviendas en condiciones privilegiadas.

Esta situación ha ido mejorando por la acción de instituciones como el INFONAVIT; sin embargo, la concentración de la actividad económica ha generado también una concentración de casas-habitación y de servicios públicos en los centros industriales, a los que emigran las familias de las áreas rurales en busca de mejores ingresos que les permitan obtener una vivienda que satisfaga sus necesidades.

Se genera así en las ciudades una fuerte demanda de casas-habitación que no puede ser satisfecha. Se provoca con esto el hacinamiento y la falta de servicios públicos y sanitarios de numerosas capas de población, que habitan en las zonas periféricas de las ciudades.

En las zonas rurales, los servicios públicos con que cuentan las viviendas, denotan también una deplorable situación de higiene y salud de la población.

La problemática habitacional, comprendiendo la falta de servicios públicos, se agrava cada día más, y la acción de los organismos federales encargados de la construcción de casas-habitación para los trabajadores del país ha resultado, a pesar de loables esfuerzos, insuficiente todavía.

Un problema más, con respecto a la vivienda, es el latifundismo de los predios urbanos para casas-habitación. La creciente demanda de vivienda en los grandes centros de población ha tenido como consecuencia, entre otros factores, la elevación de los costos de terrenos y casas-habitación tanto para compra como para arrendamiento, lo que ha sido aprovechado por los terratenientes y casatenientes para aumentar sus ganancias considerablemente.

De esta manera, las familias campesinas que emigran a las ciudades en - busca de mejores satisfactores de vida, se enfrentan en éstas a un grave déficit habitacional, viéndose obligados a vivir en zonas de alto - grado de contaminación; en espacios reducidos, en casas de piedra y cartón construídas por ellas mismas. Se presenta, por tanto, otro círculo vicioso: la necesidad de alcanzar un mejor nivel de vida lleva a los pobladores rurales a emigrar a las ciudades; sin embargo, esta migración tiende a aumentar los ya de por sí graves problemas habitacionales en - las ciudades. En muchas ocasiones la población rural no consigue un mejoramiento sustancial, sino incluso un empeoramiento en cuanto a espacio y contaminación al que hay que agregar el desarraigo, la pérdida de sus tradiciones y de sus conocimientos autóctonos.

- Educación

El aprovechamiento óptimo de la educación será inalcanzable si la población está mal nutrida, enferma y si no cuenta con una vivienda satisfactoria y un medio ambiente sano.

La deserción escolar se debe, en gran medida, a que estas exigencias sociales no han sido cabalmente satisfechas: la población infantil debe - abandonar la escuela para dedicarse a labores que le reditúen ingresos para hacer frente a los gastos familiares. De poco sirve que la educación sea gratuita si las carencias económicas de las familias obligan a los infantes a desaprovechar el derecho que la Constitución otorga.

Por otra parte, el problema de la educación no puede desligarse de la - estructura regional desequilibrada que padece el país.

La centralización de la política educativa y de los recursos que se - asignan a la educación había entorpecido el cumplimiento del artículo - 3o. Constitucional y de la Ley Federal de Educación, que plantean la - igualdad de oportunidades educativas para todos los mexicanos. En mes

tros días son numerosos aún los habitantes que no han alcanzado el nivel mínimo educativo señalado por la Constitución. Así, por ejemplo, en 1988 casi 6 de cada 10 adultos no habían completado la educación primaria: más de 70'000,000 de ciudadanos.

Las características regionales y locales de la enseñanza no han sido aún estudiadas a fondo. Los planes de desarrollo educativo y cultural centralizados someten a la población, sobre todo de los municipios rurales alejados del centro de las ciudades, al atraso educativo; por un lado porque no se toman en cuenta sus necesidades específicas en cuanto a la elevación del nivel educativo y, por otro, porque los conceptos manejados son prioritariamente de una población urbana, a la que son ajenos los pobladores rurales.

Por ello la decisión de volver al esquema educativo planteado hace 66 años en el seno del Congreso Constituyente, la libertad económica y política del municipio sólo podría lograrse si se otorgara a los municipios el derecho de organizar y dirigir la enseñanza primaria.

Sin embargo, las condiciones económicas del país impidieron la descentralización propuesta por el Constituyente: 78.5% de la población era analfabeta; 6% cursaba la Primaria y en total existían 1,000 alumnos cursando la Educación Media Superior. El esquema no funcionó, a los 3 años de promulgada la Constitución solamente en el municipio de la ciudad de México se cerraron 133 escuelas de las 226 existentes.

Conforme a las decisiones del nuevo Gobierno la Federación conservará las funciones rectoras y de evaluación que ejercerá a través de la Secretaría de Educación Pública.

Los gobiernos locales atenderán la educación preescolar, primaria, secundaria y normal. Para ello se transferirán los recursos financieros correspondientes.

Queda mucho por hacer, no obstante que ya se puede garantizar el servicio educativo de 23'000,000 de alumnos en 91,421 escuelas. Desde 1917, el sistema educativo se ha multiplicado por 24, mientras que la población lo ha hecho por 5.

3. POLITICA DE DESCENTRALIZACION

"La única manera de destruir las tendencias nocivas económicas y financieras que sumen al país en una crisis de centralización está en que el Estado instrumente una política de distribución. Distribución que debe ser en términos de la riqueza económica y del poder político. En particular, las reformas legales que sobre desconcentración y descentralización está instrumentando el Gobierno, buscan atenuar los grandes problemas nacionales y mejorar con ello los niveles de vida del mexicano".(65)

El nuevo artículo tiene como finalidad:

a) Fortalecer la independencia política del municipio;

b) Implantar la pluralidad política en los ayuntamientos, protegerlos contra destituciones arbitrarias y precisar los procedimientos para la suspensión de ayuntamientos;

c) Autorizar a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

d) Señalar la competencia mínima de los municipios en la prestación de los servicios públicos;

e) Asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables para que puedan convertirse en promotores del desarrollo;

f) Autorizar a los municipios para que se asocien con otros municipios o celebren convenios con los Estados y puedan prestar más eficazmente los servicios públicos, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas de cada región.

g) Facultar a los ayuntamientos para llevar a cabo las tareas de zonificación y de planeación del desarrollo urbano;

h) Brindar seguridad social y estabilidad laboral a trabajadores de los Estados y los municipios.

No hay duda de que las reformas, al artículo 115, sientan las bases para una verdadera transformación de la vida municipal.

Ahora sólo resta buscar y poner en acción los mecanismos ideológicos, políticos, sociales, técnicos y administrativos que garanticen el cumplimiento de los nuevos preceptos constitucionales.

La primera tarea es que los ayuntamientos elaboren y aprueben su reglamento general en el que incorporen las atribuciones que les otorga el artículo 115 constitucional. El reglamento general es para el municipio lo que la constitución local es para el Estado y la Constitución Política para la nación. Es el acta de nacimiento del municipio mexicano. Aprobar el reglamento general no es un simple acto administrativo, es un acto eminentemente político, por el cual el municipio reconoce su nuevo poder, asume su porción de soberanía y se compromete, pueblo y gobierno, a asumirlo y ejercerlo. Al aprobar su reglamento general, el municipio se capacita políticamente para asumir el poder. El reglamento dice cómo ejercer las atribuciones.

Del reglamento general pueden derivarse, posteriormente, reglamentos específicos para detallar el cómo ejercer las distintas atribuciones. De los reglamentos específicos se derivará, a su vez, la necesidad de preparar y capacitar técnicamente a los servidores públicos que harán fun-

cionar esos reglamentos, creando así las condiciones favorables institu cionales para desarrollar un servicio civil de carrera que asegure la - continuidad de las acciones del gobierno y de la administración municipal. La reglamentación conducirá progresivamente al gobierno municipal a establecer una administración pública adecuada para ejercer sus nue-- vas facultades.

En síntesis, la reglamentación conducirá hacia la institucionalización_ y modernización de la administración municipal. La reglamentación crea las bases institucionales del cambio cualitativo y estructural del go-- bierno municipal.

Reglamentar equivale a efectuar la revolución institucional que le falta en general, al nivel del gobierno municipal: pasar del poder de los_ hombres al poder de las instituciones. Hasta hoy, sólo el gobierno a - nivel federal y estatal, en términos generales, posee una administra- - ción pública institucionalizada y con cuerpo de funcionarios capacita-- dos y experimentados que hacen posible la acción gubernamental eficien- te y racional. En cambio, en el nivel del gobierno municipal, muchos - municipios no tienen aún una estructura institucional. La razón es que el ayuntamiento, base de la institución política municipal tenía indefi nidas, hasta antes de la reforma constitucional de 1983, sus atribucio- nes y funciones, por lo que le correspondía al municipio. Además, debi do a la ausencia de una administración pública sólida, en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades no queda continuidad en las acciones. Ello significa que aún no se ha logrado todavía en mu- - chos municipios, establecer instituciones capaces de preservar y acumu- lar el patrimonio administrativo y político del municipio y de su ayun- tamiento.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno tie- ne que iniciar su aprendizaje, tiene que formar sus propios archivos, - sus propios métodos de trabajo, formar su nuevo personal administrati--

vo. Y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su periodo de 3 años y entra un nuevo equipo que, a su vez, tiene que partir casi desde cero.

Por ello, el reglamento es el medio idóneo que perfecciona las reglas de la organización política. Expresa el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del municipio para asumir las nuevas atribuciones bajo determinadas reglas. Es la forma como el municipio asume su nuevo poder de manera ordenada. Permite a la comunidad municipal exigir a sus autoridades que ejerzan efectivamente las nuevas atribuciones. Evita que la autoridad ejerza ese poder arbitrariamente.

Para que el gobierno municipal se convierta en promotor del desarrollo, es necesario que se transforme en una institución fuerte y con personalidad propia, tal como lo son los gobiernos estatal y federal.

4. Por último, como parte final se anotan algunas observaciones que de llevarse a cabo dentro de la realidad geográfica, económica, política y social de los municipios, tal vez coadyuvarían a dar un mayor apoyo a la descentralización de estos:

- Deberán celebrarse reuniones de presidentes municipales para encontrar nuevas acciones y opciones de trabajo, que permitan vincular a las organizaciones populares con las organizaciones productivas agrícolas, para conocer el potencial agrario en los municipios y celebrar convenios de cooperación mutua. Al mismo tiempo establecer mecanismos de seguimiento de los compromisos y decisiones adoptados, para que se fijen procedimientos de evaluación a seguir.

- Proporcionar a los presidentes municipales información de carácter no sólo técnico sino comercial de los productos, de lo que acontece en los mercados de las grandes ciudades nacionales o del extranjero, para así tener elementos de juicio para conocer la realidad en

sus municipios y lograr una mayor productividad. Así como capacitarlos en las técnicas de siembra, cultivo, fertilización, cosechas; almacenamiento, industrialización y comercialización de los productos, para así poder crear en consecuencia y organizar un sistema administrativo capaz de planear y establecer normas adecuadas al respecto.

- Realizar un diagnóstico que permita:

  . Establecer un panorama analítico de las condiciones existentes en sus aspectos sociales, políticos y económicos que envuelven al productor rural y de esa forma precisar las acciones prioritarias en la promoción de la organización de productores mediante la capacitación y el adiestramiento necesarios.

  . Conocer la superficie cultivable de cada municipio y sus principales cultivos, para establecer posibilidades de mejoramiento o explotación de recursos, de acuerdo a las características del suelo.

- Deberán sumarse los apoyos fiscales a los estímulos y subsidios federales, elaborándose un convenio único de desarrollo para cada estado en el que se involucre a los municipios, para que los administren y orienten eficazmente a las actividades de la comunidad, para que realmente se fortalezca el poder local frente a la federación y lograr así una descentralización más completa.

- Dotar a los municipios de infraestructura básica para mejorar el acceso y distribución de productos básicos hacia las zonas marginadas, urbanas y rurales y reglamentar la comercialización de productos agropecuarios a través de precios adecuados de productos y tratar de controlar el intermediarismo, fijando oportunamente los precios de garantía y que éstos estén acordes con la situación económi

ca de la región de ser posible. En este aspecto sería muy importante la intervención de la conasupo para que en forma honesta los productos llegaran a la población en precio accesible y de buena calidad.

- Que los ayuntamientos con características homogéneas, implementen acciones en forma conjunta que redunden en beneficio de la población del área e involucrar a todas las organizaciones en el sistema de planeación, para que de ellos surja la propuesta de un programa de trabajo acorde con los procesos económicos, para obtener el aprovechamiento integral de los recursos existentes. La competencia electoral se deberá fortalecer y en consecuencia se dará fuerza a los procesos de selección de candidatos, y al mismo tiempo a la presentación de programas comprometidos con la comunidad de todos los partidos.

- Llevar a cabo vía secretaría de turismo campañas a favor del turismo nacional e internacional hacia las áreas más necesitadas de desarrollo, en que los municipios participen para que se conviertan en zonas generadoras de ingresos con que pueda ser fortalecida la hacienda municipal. Al mismo tiempo apoyar con infraestructura en carreteras a cargo del sector correspondiente.

- En materia educativa se deberán consolidar procesos ya en marcha y, con base en el programa para la modernización educativa 1989-1994 mediante la formulación de acuerdos sociales, encauzar la educación normal para que se curse el programa de estudios para primaria, a fin de aumentar el porcentaje de docentes en esta área, ya que de los 127 mil estudiantes que cursan la educación normal en el país, el 59.7% estudian en el programa para secundaria y sólo el 18.5% el de primaria. Asimismo, se deberá dar oportunidad a los docentes egresados de otras instituciones y que acrediten estar capacitados para impartir clases tanto en primaria como en secundaria y no nece

sariamente que sean maestros egresados de las normales estatales, - como actualmente sucede: lo que provocaría que mediante la competencia profesional, se mejorara la enseñanza. Asimismo, aprovechar la infraestructura de los centros educativos de nivel medio y superior, a través de convenios sobre aspectos de asistencia técnica y capacitación, para el fomento a la producción de alimentos.

- Reorientar la inversión pública federal hacia la producción de alimentos y la generación de empleos en el medio rural.

- Es de mencionarse que la política de población del estado contempla cada vez más las propias condiciones de vida de la misma, los ámbitos regionales y el desarrollo de fuentes de trabajo, que implican alternativas reales frente a la excesiva centralización; lo cual - constituye un avance hacia otra etapa del desarrollo de nuestro - país en donde se contempla el requerimiento de desarrollo regionales, en los que debe tomarse en cuenta no sólo a la población, sino también a su relación con los factores socioeconómicos.

No obstante lo que falta por hacer para una cabal descentralización - del municipio, hay alguna esperanza para que se lleve a cabo en buena parte si no es que totalmente en el actual régimen, si hemos de basar nos en declaraciones del ejecutivo federal en el sentido de que:

"Si se logra la descentralización en el interior de los estados, la - repercusión política será formidable, porque tocará el punto clave: - el municipio. En la medida en que en el nivel municipal puedan decidirse las grandes cuestiones de la vida cotidiana de sus habitantes, la competencia política por la responsabilidad municipal responderá a la posibilidad de los propios municipios de dar respuesta y resolver las justas demandas locales". Estableciendo ..."La necesidad de avanzar en materia económica para lograr una distribución más equilibrada de las actividades productivas, comerciales y financieras en todo el país y así fortalecer regiones y entidades... en la medida que los habitantes de los estados y de los municipios encuentren en los niveles estatal y municipal respuestas a sus demandas, se encontrarán ahí una mentalidad que favorecerá un federalismo que tendrá como característica esencial una corresponsabilidad: federalismo apoyado en mayor eficiencia en las representaciones federales en los estados, mayor capacidad de respuesta de los gobiernos locales y más disposición de los grupos locales para plantear problemas y buscar soluciones en sus propias localidades".

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

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

(61) LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.- 25 de junio de 1984.

(62) REVISTA SIEMPRE.- Datos tomados del ejemplar número 1736; de 1 de octubre de 1986.

(63) DR. JORGE CARPIZO.- Op. cit.

(64) MIGUEL ACOSTA ROMERO.- El Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.- Edit. Porrúa, México, 1983.

(65) CNEM.- Op. cit. El Municipio...