

878509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



1
29

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL
Y LA NECESIDAD DE LA EXISTENCIA
DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE IRAM ALZAGA BELAUSTEGUIGOYTIA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. CECILIA VALDERRAMA ZALDIVAR

MEXICO, D. F.

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Pág.

INTRODUCCION

1

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOBRESALIENTES DEL MUNICIPIO EN LA HISTORIA MUNDIAL Y EN MEXICO

- | | |
|--|----|
| I.1. EL MUNICIPIO EN GRECIA. | 4 |
| I.2. EL IMPERIO ROMANO Y SU ORGANIZACION LOCAL. | 8 |
| I.3. EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA EDAD MEDIA Y SU INFLUENCIA EN EL CONTINENTE AMERICANO. | |
| A) Los Visigodos | 13 |
| B) España | 15 |
| C) Breve Referencia de la Epoca Precortesiana | 19 |
| D) Influencia Española en la Conquista de América (México) | 22 |
| I.4. LA INSTITUCION LOCAL EN LA EPOCA COLONIAL EN MEXICO. | 25 |
| I.5. EL MUNICIPIO Y SU PERSPECTIVA EN LA REVOLUCION MEXICANA. | 30 |
-

CAPITULO II

EVOLUCION JURIDICA, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO

II.1. CONCEPTO	35
II.2. EVOLUCION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	41
II.3. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL ACTUAL	49
II.4. COMENTARIOS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	59
II.5. RELACION DEL ARTICULO 115 CON OTROS ARTICULOS CONSTITUCIONALES	63
II.6. ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO	65
II.7. AUTORIDADES AUXILIARES	73
II.8. DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO	74
II.9. OPINION PERSONAL PARA EL DESARROLLO PLENO DEL MUNICIPIO	

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO Y SU IMPORTANCIA EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL

III.1. NATURALEZA JURIDICA	
A).- Organismo Descentralizado de la Administración Pública.	85
B).- Primer Nivel de Gobierno	89
C). Postura Personal	92
III.2. EL MUNICIPIO EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL	94
III.3. EL PROCESO DE PLANEACION	99
1.- Formulación	
2.- Instrumentación	
3.- Control	
4.- Evaluación	

III.4 LEY DE PLANEACION	113
III.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	117
III.6 CONVENIO UNICO DE DESARROLLO	120
III.7 EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO ESTATAL INTEGRAL	124
A). Aspecto Político	127
B). Aspecto Administrativo	128
C). Aspecto Económico	128
D). Aspecto Constitucional	129

CAPITULO IV

LA NECESIDAD POLITICA, SOCIAL Y JURIDICA DE LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO	133
---	------------

IV.1.EL PAPEL JURIDICO POLITICO Y SOCIAL QUE DESEMPEÑA EN EL SISTEMA MEXICANO	134
A). Jurídico	134
B). Político	142
C). Social	144
IV.2.LOS PROBLEMAS DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO	146
IV.3.LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CONTEXTO POLITICO, SOCIAL Y JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO	148

CONCLUSIONES	157
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	164
---------------------	------------

INTRODUCCION

El tema del cual me atrevo a realizar un breve estudio, por la amplitud y lo profundo del mismo, va encaminado a tener un enfoque de la evolución del Municipio hasta nuestros días, procurando abarcar lo más trascendental, y sobre todo a realizar un análisis sobre la figura, su función, la necesidad de existencia y la problemática situación por la que atraviesa esta célula básica de nuestra organización administrativa, política, jurídica y social.

Por la importancia que tiene el Municipio, se realiza una reseña de la institución municipal en sus antecedentes sobresalientes, la influencia del "Régimen Municipal en México", su perspectiva en la Revolución, en donde se pretende que partiendo de las diferentes formas de asociación que se han presentado y que han influenciado el contexto actual del Municipio, se analicen todos los elementos que intervinieron para la adquisición de esta organización local en nuestro sistema de Gobierno.

Asimismo, y dando seguimiento a lo anterior, se lleva a cabo una ampliación, que incluye la evolución jurídica del Municipio en la legislación mexicana, a efecto de percatarse del fortalecimiento jurídico que sufre este nivel de gobierno, hasta llegar a la implantación del actual Artículo 115 de nuestra Carta Magna, comentando y analizando cada una de las fracciones, para tener un panorama más amplio de nuestro estudio.

Por otra parte, se mencionan las diversas definiciones, partiendo desde el origen, su estructura, su relación con otros preceptos constitucionales, así como su desarrollo en el sistema mexicano.

Para finalizar con el contenido de este estudio, se plantea la necesidad de existencia política, social y jurídica del Municipio en el Sistema Mexicano, intentando dar un enfoque global del Municipio y su situación problemática, partiendo para ello desde la forma de concepción del mismo como un órgano administrativo y posteriormente como un nivel de gobierno, consideración de la que se generan todas sus limitaciones, ya que éste se encuentra ahogado por poderes superiores y muchas veces por la Ley misma, que carece de unidad. Por lo anterior, socialmente se plantea el "desastre" actual del Municipio que, políticamente carece de verdadera autonomía y libertad, y económicamente mantiene la situación de sometimiento a niveles jerárquicos superiores.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es una respuesta al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera nacional y previsoramente y con el apoyo de una vasta participación popular. De esta manera, la planeación permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social de la Federación, Estados y Municipios, por ello, se ha ponderado, con equidad, la necesidad de contemplar efectivamente a la planeación municipal como herramienta del desarrollo.

En fin, se hace un esfuerzo por establecer la necesidad de que los municipios gocen de autonomía, proponiéndose que se reparta la

existencia de una política municipal, que las autoridades locales tengan poder suficiente para resolver las exigencias propias de la localidad, que la organización del Municipio garantice una administración honrada a pesar de los hombres que detentan el poder, que posean una hacienda propia y que los representantes y funcionarios sean personas que se identifiquen con los problemas locales y los intereses de la población local, que pretenda tener un panorama global de todos aquellos inconvenientes y desventajas que acogen al Municipio, partiendo del reconocimiento del Municipio en la Constitución, donde se estipula que es libre y es la base de la organización política y administrativa de los Estados, por lo que se deduce, debería gozar de poder público para realizar funciones de gobierno, las cuales no le han sido reconocidas.

En resumen, me resulta altamente estimulante el haber realizado esta investigación, no sólo por los resultados inmediatos que con este estudio se obtuvieron o la aportación que se pudiera efectuar con lo escrito, sino que nos permitió constatar una vez más que el hombre es un ser social y que nunca dejará de serlo, de ahí la necesidad de reformar algunas de las normas que regulan el papel del Municipio en nuestro país para beneficio de nuestra Patria y engrandecimiento de los que habitamos en ella.

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOBRESALIENTES DEL MUNICIPIO EN LA HISTORIA MUNDIAL Y EN MEXICO.

I.1 EL MUNICIPIO EN GRECIA

Es aquí donde se presenta el antecedente más remoto del Municipio, lugar en el que, si bien no se puede hablar de una organización municipal tal y como la conocemos hoy en día, es importante desde el punto de vista del concepto que tenían de la ciudad, siendo la mayor obsesión del pueblo griego. Las ciudades griegas, al igual que todas las demás de su época, fueron construídas en lugares estratégicos y propios para la defensa; protegidas por enormes defensas naturales.

Los vínculos que unían a la familia griega eran preponderante religiosos, ya que debían tener un altar y un fuego sagrado, dando origen a la idea de domicilio, mismo que por tener el carácter religioso resultaba inviolable.

Surgió la "Gens" como una pre-asociación social reconocida, que consistía en una gran familia cuyos miembros tenían un culto propio, un mismo nombre, su sepulcro así como sus derechos especiales de sucesión y tutela, estaban sometidos a la autoridad del pater- familias que era el jefe y juez simultaneamente, caracterizándose por ejercer una autoridad paternal, conyugal y autónoma. El papel que

desempeñaba era muy amplio, abarcando desde la familia, la religión e incluso fungía como legislador.

Ante la serie de obstáculos que presentaba la organización "Gens", en torno a las relaciones familiares, generó otra asociación denominada "La Patria", la cual sobresale por manejar un solo Dios para todas las familias agrupadas.

Como la religión era el vínculo más poderoso que provocaba la unión de familias, estas uniones generaban "Las Tribus" y dando como último resultado "La Ciudad" que consistía en la confederación de varias tribus, en este sentido cabe mencionar que:

"El hombre guiado por su impulso social, se unió para formar primero la familia, el clan y la ciudad".¹

En Atenas, ciudad principal de Grecia, cuna del tránsito de la Monarquía a la Aristocracia, de la Tiranía a la Democracia, fue el refugio principal de poblaciones fugitivas. La prosperidad trajo consigo un cierto desequilibrio entre las clases sociales. Así encontramos que la ciudad sólo estaba representada por los pater familias y los demás ciudadanos solamente ejercían el derecho de ciudad por medio de su pater respectivo, a estas categorías se les conoce en Atenas con el nombre de Cupátridas y Tetas, respectivamente.

Existía en cada ciudad un jefe supremo llamado Rey, quien fungía en ocasiones como sacerdote, jefe militar y judicial; dicho

¹ Onzari, Fabian, GOBIERNO FEDERAL, Editorial, Buenos Aires, p. 23.

puesto generalmente se otorgaba al fundador de la ciudad y luego se sucedía por herencia. No obstante la existencia del Rey que era el representante de los Cupátridas, éstos siguieron conservando el poder absoluto sobre la familia y sobre los clientes, lo cual constituía una verdadera Oligarquía. Esto provocó el descontento entre los reyes, los clientes y los pobres, ya que todo constituía una Aristocracia, pues mientras los Cupátridas vivían en la parte más alta de la ciudad "Acrópolis", la clase baja carecía de todas las condiciones de salubridad y servicios, creándose un bache y una diferencia social catastrófica entre clases. En consecuencia de esta situación, las clases mas reprimidas se inconformaban, solicitando el establecimiento de escritos y leyes promulgadas, las cuales estuvieron encomendadas al "Arconte", título que se le había dado a los Reyes al ser vencidos por los Cupátridas, dejándoles únicamente su carácter de sacerdotes. El primer Arconte al que quedaron encomendadas esas leyes fue Dracón y resultaron extremadamente duras jurídicamente hablando, pero terminaron con toda arbitrariedad y abuso. Sin embargo, mantuvieron el temor entre la gente de escasos recursos ya que el más simple delito era castigado con la muerte.

Al adquirir el poder los Cupátridas en su calidad de gobernantes de un pueblo que atravesaba por una situación de violencia, se crea la figura de uno de los siete sabios: "Solón", quien elaboró una Constitución que dió solución al conflicto, pues en ella daba a todos los atenienses el derecho de ciudadanos, a efecto de formar parte en las Asambleas del Pueblo y de ocupar las Magistraturas; otorgando a todos el derecho de propiedad, suprimió los términos sagrados y estableció medidas para que la falta de pago no se tomara en servidumbre, es

decir, la prohibición estricta de comprometer a la persona como garantía de una deuda. Conservó a los Arcontes como los órganos gubernamentales existentes en esa época, pero agregó bajo novísima organización, dos cuerpos más. Por último formó el Consejo de los Cuatrocientos que debía realizar y preparar debidamente las leyes antes de que éstas debieran ser aprobadas por la eclessia.

En medio de la violencia prevaleciente en Atenas, regida por dicha Constitución, surgió el peligro del establecimiento de nuevas jefaturas con la clase social dominante al frente, en la cual la Aristocracia tenía la supremacía, lo que fue aprovechado por individuos de la clase social baja para atacarla y hacerse elegir por el pueblo descontento, con lo cual apareció la Tiranía, y se tomó la decisión de repartir al pueblo en razón de su domicilio y no por su nacimiento.

La ciudad alcanzó todo su desarrollo y su evolución la llevo a crear el Municipio Urbano en una forma completamente rudimentaria. Por lo que en Atenas, el "Sufragio" pasa a ser el soberano de la ciudad, en esta etapa el pueblo no se unía en las asambleas para discutir tal o cual concepto religioso, sino que los debates eran para observar lo que más interés público tenía: si la ley era justa o injusta, así como las organizaciones políticas más convenientes, es entonces cuando se establecen nuevos Magistrados que podían ser elegidos entre todas las clases sociales, conservándose la esclavitud, pues los ciudadanos atenienses la consideraban indispensable para poder desempeñar con acierto las funciones públicas que les eran encomendadas.

Digno de reconocimiento es el adelanto que presentaban las ciudades griegas en su organización, pero debemos reconocer que no obstante la presencia de alguno de los elementos de la manifestación municipal, no se puede considerar como tal, pues no se encontraba perfectamente definida en virtud de que el "Estado" absorbía totalmente al individuo, quien realizaba las leyes y fungía como un "Estado Dominante", dejando al individuo solo una pequeña esfera de libertad; La Democracia quedó reducida únicamente a los ciudadanos, que si efectivamente perdían por un lado el impuesto que debían pagar al Estado, lo recompensaban con su participación en el mismo, por lo cual pasaba casi inadvertido para ellos; su educación estaba reglamentada para servir al Estado lo que era de gran interés para los griegos, aplicándose aquí lo siguiente: "Cada ciudad descansaba en su auto-determinación, la autonomía de cada ciudad griega no constituía por sí municipalidades en el sentido estricto de la palabra".²

Es así como el Municipio se contempla en sus inicios en la antigua Grecia.

I.2. EL IMPERIO ROMANO Y SU ORGANIZACION LOCAL

La organización familiar, en Roma estuvo constituida por un conjunto de personas reunidas bajo la autoridad del pater-familias, que fungía como jefe, sacerdote y juez, teniendo la facultad de excluir del seno familiar a cualquiera de los miembros e igualmente hacer ingresar

² Posada, Adolfo, EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA, Editorial, Madrid 1946, P.73

a otros por medio de la adopción, su autoridad incluía a los criados y a una categoría de personas denominadas "clientes", esta agrupación era conocida con el nombre de "Gens"; La Gens se componía de dos clases: patricios y clientes.

Otra figura en la sociedad del pueblo Romano eran las "Curias", que agrupaban a cierto número de familias o Gens, mismas que creían descender de un antepasado común. Asimismo, existía el "Senado" integrado por ancianos que legislaban y auxiliaban en el Gobierno de la Monarquía. Esta forma de gobierno, no comprendió la monarquía absoluta, ya que el Rey era, en el Senado Romano, el Jefe de una especie de República Aristocrática, ya que la Soberanía radicaba propiamente en los "patricios" figura compuesta de "Curias", cuya suma de varias Curias daba como resultado a la Asamblea Popular, (Comitia Curiata) que también hacían las leyes y elegían a los Magistrados, ejerciendo el poder cada vez más fuerte.

En Roma, había otra categoría de personas, que por ser de la clase más pobre no pertenecía ni a los Patricios ni a los Clientes; éstos eran los "plebeyos".

Los plebeyos, en general eran libres y gozaban del derecho de poseer bienes, aunque sin participación alguna en asuntos del "Estado", no disfrutaban de derechos políticos, ni podían ingresar al cuerpo sacerdotal, ni enlazarse por medio del matrimonio con una familia patricia, lo que los hacía un grupo limitado en derechos.

Patricios y plebeyos, (45 a J.C.) que eran los dos grupos mayoritarios del pueblo romano, se encontraban inconformes ante la violaciones de sus derechos. Siendo los plebeyos los que comenzaron a demandar su intervención en las funciones públicas, circunstancia que dió lugar a sangrientas luchas, que dieron origen al "Ayuntamiento," en donde la plebe fue adquiriendo mayor importancia política y ocupó puestos de gran relieve en la vida de Roma, participando en las asambleas, en las que votaban y emitían resoluciones llamadas "plebiscitos" resoluciones que no tenían fuerza obligatoria para los plebeyos.

Ante la derrota del Rey, éste fué sustituido en sus funciones por dos magistrados patricios, elegidos cada año y con iguales poderes denominados "Cónsules". Posteriormente vinieron los Pretores, llamados "Pretor Peregrini", que eran magistrados inviolables que protegían los intereses de la plebe. Como los tributos de la plebe no cesaban, éstos insistían en sus peticiones de entrada libre a las magistraturas, por esta razón los senadores veían en ellos una amenaza y tal vez la posibilidad de llegar a perder el Senado; por lo que consideraron pertinente restarles algunas atribuciones, las cuales fueron conferidas a "Censores" que eran magistrados que cada cinco años debían hacer un censo o recuento de la población. Estos funcionarios ejercían sobre toda clase de ciudadanos la más estricta vigilancia y excluían de la lista de los senadores a todos los que consideraban indignos de pertenecer a ella, tenían por tanto la dirección de la moralidad pública y fueron utilizados para crear un control ante el crecimiento desmedido de la plebe.

Pese a esta medida continuaban introduciéndose al Senado, por lo que se les restó otra de sus atribuciones, la administración de justicia, confiándola a los "Pretores", puesto que podían ser cónsules y mandar al ejército, no era posible negar las demás funciones que al poco tiempo llegaban también a desempeñar, hasta ocupar por fin la Censura, la Pretura y la Edilidad Curul a cargo de Ediles; a los que les correspondía a su vez la vigilancia; la reparación de los caminos y puentes públicos; la conservación de los anfiteatros; velar por la tranquilidad y el orden público; la dirección de los espectáculos; la limitación de los gastos en funerales; la expulsión de mujeres públicas y la policía religiosa y moral. Los edictos de los Ediles fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como las entendemos hoy. A los "Pretores" quedó únicamente encomendada la administración de justicia, correspondiendo en su primera época al "Pretor Urbanus"; de la unión de éstos con los ediles surgió el Municipio Romano del siglo IV A.C.

En los años 45-52 a J. C Roma extiende su Imperio a ciudades vecinas, propalándose su poder de gobierno los habitantes de estos pueblos conquistados no eran absorbidos por sus conquistadores, pues a algunos no se les daba la categoría de ciudadanos de Roma, ya que estaban considerados como extranjeros libres y en varias ocasiones llegaban a celebrar pactos con la capital para hacer un estudio detenido sobre la forma en que se les iba a tratar.

A consecuencia de las conquistas surgieron dos categorías de habitantes: Los "Súbditos Dediti" que renunciaban completamente a su gobierno municipal, a su religión, a su derecho privado, no tenían instituciones, leyes, ni magistrados; y los "Aliados o Socios" que eran

mejor tratados que los anteriores, pues conservaban su régimen municipal. Sin embargo, estas ciudades llamadas libres recibían órdenes de Roma, obedecían a los preconsules y pagaban impuestos, sus magistrados rendían cuentas al gobernador de la provincia, que recibía también la apelación contra sus jueces. De hecho no existía tal libertad, puesto que al quedar bajo la denominación romana en el momento de la conquista y al suscribir el tratado se insertaba la frase. "magestatem populi Romani comité conservato", en donde se establecía la independencia de la ciudad aliada con respecto de la ciudad dominadora, reflejándose por ende una total dependencia con la ciudad de Roma.

Entre las ciudades que conservaron su organización municipal (Municipia) se establecieron diferentes categorías: la Municipia y La Federata, en ésta última se tenía el derecho a la ciudadanía romana y se gozaba de autonomía administrativa; en cuanto a La Municipia Cerita, conservaba su organización local, sin la completa ciudadanía romana; otra categoría que poseía en cierta forma la ciudadanía romana, pero que no se administraba por sí misma.

Como consecuencia de la anterior organización se presenta un cambio un tanto radical, se sustituye a los magistrados por Alcaldes Mayores en los municipios, creándose órganos directivos como los Duonvirios que estaban integrados por cuatro personas "quatrovirii", presididas por las Curias y que tenían las funciones de la administración general de la ciudad; velaban por la fuerza y la sinceridad electoral; enviaban también representantes cerca del gobierno central o a otras ciudades; levantaban tropa y ejercían cierta jurisdicción

en lo civil y en lo criminal, atribuciones concedidas temporalmente, ya que posteriormente las perdieron.

El triunfo de Roma se debió a su gran habilidad política, lo cual hizo que cada una de la ciudades conquistadas fueran afirmando su libertad política y administrativa hasta constituirse en un pueblo con personalidad jurídica propia y en donde hallaban refugio tanto las libertades de los individuos como las de la localidad.

1.3 EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA EDAD MEDIA Y SU INFLUENCIA EN EL CONTINENTE AMERICANO

El esplendor de la figura del Municipio fue en Europa, especialmente en España, a tal grado, que es posiblemente de mayor importancia que el Romano, ya que éste surgió con la decadencia del Gran Imperio.

Los pueblos que se desplazaban en diversos sentidos en toda Europa eran numerosos, sobresaliendo Los Visigodos, que por su importancia haremos una breve reseña de ellos.

a) Visigodos

Se enfrentaron en varias ocasiones a los ejércitos romanos derrotándolos en la mayoría de las batallas y obligándolos así a firmar pactos en los cuales los romanos, concedían tierras a aquéllos, mientras éstos se obligaban a depender de ellos y servirles; estos pactos tuvieron

una larga subsistencia, a medida que se iba disipando el prestigio de la autoridad imperial de Roma. Entonces surgió la lucha, siendo vencedores los Godos, que extendieron su dominación más allá del Danubio y se instalaron en Tracia; en busca de mayor territorio se dirigieron hacia el sur con su rey Alérico y habiendo llegado hasta Grecia penetraron al Peloponeso, más tarde trataron de invadir Italia y se dirigieron hacia Roma, después de haber derrotado al general que comandaba al ejército de occidente.

Eurico fue el primer legislador de los Godos, las costumbres y tradiciones que sacaron de las selvas, les habían bastado antes y eran importantes para su derecho político, civil y penal. Sin embargo, vivían diseminados en medio de la sociedad romana y por su contacto con dicha sociedad sintieron necesidades no experimentadas, así palparon la importancia que tenían las leyes escritas, y nació en ellos la inquietud de la incapacidad jurídica que tenían, entonces consideraron que la administración de justicia no era un acto arbitrario presentándoseles la necesidad natural de tener leyes propias, que las escribiesen y promulgasen para el conocimiento, así como para la subsistencia, ya que tenían una endeble institución Municipal, intentando reestructurarla y adecuarla a sus propias costumbres.

La legislación Goda, fue anterior a la romana y era aceptada por los pueblos que se regían antes por esta última. Tal era la marcha de la civilización en el gobierno Godo, desde que se fijaron definitivamente en las Galias y en España, echando raíces en sus provincias no para saquearlas, sino para ver en ellas la patria de sus hijos. Eurico, Leovigildo, Recaredo y Sisenato habían contribuído grandemente a esta

obra y tomando de la ley imperial todo lo que era aplicable al "Estado" del país, pusieron las bases para que Chindavinto derogara por último aquellas leyes que habían servido de modelo, bastando ya la legislación para satisfacer las necesidades públicas. Así, la extinción de las leyes personales, era un eminente adelanto, pues no traía consigo los prejuicios pasajeros y accidentales que habrían sido de temer en otras circunstancias.

Los reyes que siguieron no podían dejar de ser legisladores, pues la civilización cada día tocaba en puntos en que era imposible que no se extendiera y perfeccionara el derecho. Ilustrado cada día más el pueblo Godo, confundido con el español y aumentadas de continuo las necesidades comunes, era natural que la legislación hallara el complemento que hasta ahí no había sido posible.

b) España

Era una de las colonias que figuraban de una manera prominente en el régimen implantado por el desaparecido Imperio Romano y disfrutaba de autonomía concedida a la metrópoli para administrar bienes.

Las leyes que rigieron para los Godos, no fueron útiles para los Españoles y Galos, pues para éstos siguió vigente la Legislación Romana y fue hasta el reinado de Recaredo en el año 47 a. J. C. cuando se logró la unidad no sólo de creencias, de religiones, sino también en la esfera legislativa del derecho. Si bien es cierto, que no se abolió del todo el Derecho Romano, vigente para los Galos y

Españoles, se promulgó como contraparte una nueva edición de muchas leyes Godas, así se declaró y mandó que rigieran en ambas naciones indistintamente. Fue así que comenzó en su reinado la obra de extinción de los sistemas personales para sustituirlos por la unidad fecunda en que había de consistir y darse un paso más hacia la formación del Gran Código.

El Estado políticamente amenazaba ruina, pero la Ley Civil era entonces cuando se perfeccionaba, " Egica" , en l siglo VIII d .J. C. formó el Código Godo tal y como ha llegado hasta nuestros días.

El sistema municipal, las hermandades y la admisión del principio popular en las Cortes, fueron los elementos que introdujeron los Reyes para fortalecerse ya que su fuerza se encontraba aún debilitada frente al enemigo. Tenían que buscar alianza con el pueblo que deseaba sacudirse el yugo que lo oprimía.

Reunidos en esta lucha encontramos el principio monárquico y democrático, vemos al Rey otorgando cierta independencia al pueblo, fueros y libertades, viviendo en apoyo a su Rey y sosteniéndole. El objeto de los fueros era dar, a determinadas poblaciones, leyes políticas, militares, civiles y criminales, así como establecer municipalidades y asegurar un gobierno, a cuya sombra pudiera desarrollarse la riqueza pública y el bienestar de sus habitantes.

Libre el "Estado" del riesgo de debilitarse y al estar, a favor de los fueros municipales, pudo adoptar otros medios que le aseguraban completar el goce de los derechos que habían conquistado.

Las hermandades y cofradías sirvieron de ejemplo a los comerciantes, para lograr un incremento por las artes y los oficios, que les permitió se agruparan en gremios regidos por ordenanzas especiales y que reunían a personas con el mismo medio de vida, provocando que las hermandades y cofradías llegaran a ser parte de la organización política del "Estado".

El incremento de la fuerza de las municipalidades en España hacia el siglo XIII hizo que se fuera dando intervención a los representantes de las villas y ciudades en las asambleas generales celebradas, llamadas también Cortes.

Es en la Corte de Benavente en el año de 1202 donde aparece el Municipio en forma indudable, el Estado llano, pudo de este modo, dar consejos al Rey sobre los asuntos urgentes del "Estado", recordándole sus deberes y manifestándole los agravios que sufría además de pedirle que oportunamente los remediase.

Todos los derechos de los comuneros integrantes del Municipio, estaban consignados en sus Cartas, documento que cada ciudad tenía para asegurar la vida del Municipio, que eran una especie de Constituciones locales, en las que se establecían sus derechos, lo que genera que las Comunas o Municipios estuvieran presididas por Magistrados que tomaron el nombre de Jurado, Regidores o Concejales, regidos por Cartas o Fueros que contenían los derechos de las ciudades, pero como no fueron redactadas al mismo tiempo, aumentaban considerablemente e incontrolablemente la cantidad de

disposiciones locales, hasta formar verdaderos códigos con normas de derecho civil, penal y procesal que fueron parte del "fuero Extenso". En tanto en los llamados "Fueros Breves" se encontraban privilegios tales como la administración autónoma, estableciendo sus relaciones con el Estado. Al lado de estas cartas, se encontraban las "Cartas Pueblas" o Encartamientos de Población o Fundación", los cuales se otorgaban a los que poblaban determinada región del territorio, para ejercer sus derechos como pueblo.

Integrado el Municipio por provincias, ayuntamientos y juntas generales de vecinos, dentro de las que había divergencia de opiniones, se provocó que el poder local desapareciera, quedando como única autoridad el Príncipe, el que arrasó con las libertades municipales, llevándose el espíritu foral, local y los gérmenes de toda libertad política, dando término a estas ventajas obtenidas, finalmente en los campos de Villalar en donde fueron vencidas para siempre las conquistas municipales.

Hasta aquí nuestra reseña histórica de la evolución del Municipio en la Edad Media, por último, fijaremos los caracteres específicos del Municipio medieval, apuntando desde luego su particularidad y su diversidad; recordando que cada ciudad adquirió sus privilegios por separado, recibiendo su Constitución particular, lo que dió origen a la diversidad de Fueros. Dichos caracteres específicos son; por una parte las diferentes condiciones territoriales locales y por la otra la particularidad del movimiento de autosuficiencia de cada conjunto de vecinos lo que fue determinante ante la presión del Príncipe, por la falta de un poder unificador.

El Municipio en España estaba representado por un poder central que eran los corregidores, quienes ejercían autoridad judicial y administrativa sobre el Consejo, pudiendo presidirlo y convocarlo, se regían por cartas a manera de constitución local.

Se puede decir, que el Municipio español tenía tres elementos básicos: un territorio, una población y los Consejos, cuyas características eran la autonomía, las actividades judicial y administrativa, y la gran gama de derechos que concediera al poder central, mismo que agobiaba al Municipio, intentando apoderarse del mismo, para que así fuera aplicable la política extranjerizante y centralista, dejando a un lado los verdaderos objetivos del Municipio.

Hasta aquí hemos visto los vestigios del Municipio que nos legaron las culturas Europeas que a través del tiempo fueron cruzando fronteras y se fueron transmitiendo a la diversidad de culturas que habitan en el mundo.

c).- Breve referencia de la Epoca Precortesiana

En la metrópoli Azteca, pueblo que pudo sobreponerse a sus rivales, con una vitalidad asombrosa, sobre el infortunio de su destrucción acaecida en 1521.

Es en los barrios aztecas, previos a la conquista española, en los que se dividió la ciudad, éstos eran llamados Calpullis y es en ellos, donde hallamos atisbos lejanos de semi-municipalismo, ya que en

dichos barrios se asentaron los pequeños núcleos tribales que integraron el Pueblo Azteca, en los que sus miembros unidos por lazos familiares, presentan una cierta cohesión engendradora de un espíritu de cooperación a trabajos de índole comunal localizados en cada barrio ocupado, logrando que el Calpulli se manifestara en una organización "político-social-municipal" a trazos más o menos precisos, conformándose de la siguiente manera: al frente de cada barrio había un jefe electo "El Tepochtlato" que era elegido de entre los habitantes más antiguos del barrio y normalmente era familiar descendiente del último jefe, entre sus funciones estaban las de repartir las tierras; vigilar su cultivo; intervenir en los matrimonios; educar a los jóvenes del barrio; juzgar los negocios de poca calidad; representar y defender a la colectividad ante los gobernantes superiores; resolver todo lo que afectaba a la comunidad; reunir a los ancianos en su casa; en sí era el centro de la vida del barrio.

Aludiendo a lo anterior, Alonso Zorita dice..." Los comunes de estos barrios o Calpullec siempre tenían una cabeza y nunca querían estar sin ella y ha de ser de ellos mismos y no de otro Calpulli, forastero, porque no lo sufren y ha de ser principal y hábil para ampararlos y defenderlos y lo elegían entre sí y a éste tenían como Señor y es como en Vizcaya o en la montaña el pariente mayor; y no por sucesión, sino muerto elegían a otro, el más honrado, sabio y hábil a su modo y viejo el que mejor les parece para ello."³

³ Zurita, Alonso, BREVE Y SUMARIA RELACION DE LOS SEÑORES DE LA NUEVA ESPAÑA, Editorial Madrid 1979, p.37.

El gobierno del Calpulli era ejercido por varios consejos en los que caía la autoridad suprema, uno de ellos se hallaba integrado por los ancianos del Calpulli, el más prominente era el Teachcauh, ya que tenía a su cargo la administración comunal del Calpulli; el producto de sus tierras y el trabajo de sus hombres; el orden; la política; la justicia y el culto a los dioses y antepasados. Otro funcionario del Calpulli era el Tecuhtli, que desempeñaba un cargo que era también de elección y al que se llegaba por hazañas hechas en guerra, el cargo duraba toda la vida, pero en él no sucedían hijo a padre.

En la Tribu (liga de Calpullis) el Consejo estaba formado por los jefes militares de cada Calpulli, mismo que elegía por una vida al Tlatoani - (el que habla o gobernador de la tribu) y al Tlacatecuhtli - (el jefe de los hombres o jefe militar) este último llegó a ejercer el poder central.

La confederación de tribus y las empresas de guerra dieron enorme importancia al Tlacatecutli, quien ocupó y se introdujo en las funciones del Tlatoani, llegando a ser objeto en plena vida de una veneración que le convirtió en casi una divinidad. Ello, agrega Aguirre Beltrán "propició el error de los cronistas que lo consideraron como Monarquía indígena la que sólo existía en la imaginación de los hispanos".⁴

En esta etapa el Municipio en México tiene los siguientes rasgos distintivos:

⁴ Aguirre Beltrán, Gonzálo, FORMAS DE GOBIERNO INDIGENA, Revista Histórica, UNAM, México, 1985.

-Surgió como instrumento para satisfacer intereses particulares.

-Se les otorgó facultades administrativas y de policía local sin función política permanente.

-Se les otorgó fuero o privilegios que serían como lineamientos generales.

Fuera de lo anterior, no encontramos cosa que sea digna de mencionar en un trabajo de las proporciones de éste sobre instituciones a que más o menos lejanamente pueda atribuírsele algún carácter municipal en la época precortesiana.

d). Influencia Española en la Conquista de América (México).

"Al pisar Hernán Cortés y sus atrevidos compañeros las ardientes playas veracruzanas abrían el prólogo de una nación, cuyos progenitores eran dos pueblos profundamente divididos por la raza, la religión, por las costumbres y que habitaban países tan apartados que por primera vez iban a encontrarse después de tantos siglos de vivir enteramente ignorados sobre la tierra."⁵

Al desembarcar Don Hernando Cortés en nuestras playas y fundar la Villa Rica de la Vera-Cruz, dio nacimiento al primer

⁵ MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, Editorial Quillet 1969, T.II, p.893.

Municipio mexicano, que es una de las formas más antiguas de la organización político-social. En efecto, para dar nacimiento a la maravillosa empresa que en esos momentos se iniciaba, la base jurídica que requería, debía ser de una gran solidez y al mismo tiempo de amplitud suficiente para hacer posible el desenvolvimiento de la actividad que la epopeya exigía, Cortés da los títulos que pudieran apoyar la discutible autoridad del Gobernador de Cuba y se somete con todo formalismo jurídico a la autoridad del Municipio recién creado, extendiéndose el Testimonio Público por mano del Escribano Real.

"Acontecimiento de tal importancia tenía lugar el 22 de abril de 1519 (Viernes Santo) en un acto que revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra. En una manifestación de suprema democracia se realizó la fundación de la Villa respecto de la cual Bernal Díaz expresa: "Hicimos Alcaldes y regidores y fueron los primeros Alcaldes Alfonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo . . . ; y los regidores dejellos he de escribía porque no hace al caso que nombre a algunos y diré como se puso una picota en la plaza y fuera una horca y señalamos como capitán para las entradas a Pedro de Alvarado y maestre de campo a Cristóbal de Olid, alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzalo Mejía y alguacil real a Ochoa Vizcaíno y a un Alfonso Romero".⁶

⁶ Ovalle Fabela, José, MUNICIPIO MEXICANO, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM., México 1978, T.XXVIII, p.789.

Precisamente de ese ayuntamiento recibió Cortés los cargos de Justicia Mayor y de Capitán General que lo investió de facultades para emprender la arriesgada empresa de la conquista.

"La institución de este primer Municipio es para la historia de México de singular importancia, las instituciones municipales iban naciendo al paso de las españolas y formándose de igual modo, sin bajas fijas, con funciones determinadas, es mucho después cuando por medio de cédulas se procura su organización. No obstante, la irregularidad y el distinto ambiente para desarrollarse, lograba su arraigo en esta tierra".⁷

Comenzaba una etapa de gran importancia no sólo en la historia de México, sino del mundo entero, no podemos dejar de reconocer que nacía también una era de sangre, precio que en ocasiones costaba el establecimiento de esta nueva organización, ya que el español cometía una serie de atropellos en la propiedad y en la dignidad del hombre, por la natural y patriótica resistencia de los aztecas, hasta que la conquista destruyó esa cultura, organización y religión. Ejemplificándose en el cambio de denominación que le dan los españoles a los ancianos del Calpulli a los cuales se les adjudica el nombre de Indios Cabezas, como muestra de la influencia rotunda y el cambio radical hecho por los españoles a toda la cultura azteca.

⁷ Garza, Sergio Francisco de la, EL MUNICIPIO, Editorial Porrúa, S. A., México 1947, p.28.

Adelantando hacia la capital azteca, Cortés atiende desde el principio a reglamentar la política y administración de los municipios, una vez establecido quedó todo a su arbitrio, procediendo según las necesidades del momento, o deseo de cada autoridad, pero tuvo buen cuidado de someterlas y absorber las atribuciones.

I.4 LA INSTITUCION LOCAL EN LA EPOCA COLONIAL EN MEXICO.

Siguiendo los lineamientos de la península la legislación municipal que estuvo vigente en la Nueva España lo fue primeramente las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 vigentes hasta la promulgación de Felipe II (1573). Posteriormente, aparecen las Ordenanzas relativas a Descubrimientos; Población y Pacificación de las Indias, las cuales prolongaron su vigencia hasta el año de 1776 fecha en que se crean las Ordenanzas de Intendencias.

Las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias establecían y reglamentaban tanto la forma como las comisiones, bajo las cuales se debía llevar a cabo la fundación de la nueva ciudad, haciendo especial mención al respeto a la propiedad de los indios, la salubridad del lugar y recomendando como cosa muy importante de que estuviera cerca de la población de indios un predicador del evangelio.

Asimismo, se establecía la categoría de ciudad metropolitana, es decir que tuviera un Juez (con título y nombre de adelantado), un Gobernador o Alcalde Mayor, un Corregidor o Alcalde Ordinario,

(que tenga la jurisdicción in solidum) los que juntos tenían la administración de la República; tres oficiales de la Real Hacienda; doce Regidores; dos Fieles Ejecutores; dos Jurados de cada Parroquia; un Procurador General; un Escribano de Consejos; dos Escribanos de Longa; dos Porteros, en caso de que fuera Diocesana sufragán a "ocho regidores y los demás oficiales perpetuos"; si eran consideradas como Villas o lugares debían tener un Alcalde Ordinario; cuatro Regidores; un Alguacil, un Escribano del Consejo y por último un Mayordomo.

Los funcionarios esenciales de la administración municipal eran los Regidores que en las capitales como México llegaron a ser hasta ocho, pero en las pequeñas Villas sólo eran cuatro. De entre ellos eran elegidos anualmente los Alcaldes Ordinarios, por lo general dos a su vez elegirán al Alférez, cuya función consistía en llevar la bandera municipal en los días de fiesta. El Alcalde Mayor o Corregidor era característicamente el funcionario del poder central. El Procurador General, conocido después por Síndico, era hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencias políticas, que sabía defender los derechos de la ciudad y veía por el interés general, pero no podía ser nombrado, salvo casos especiales, sin previo permiso del Rey o de la Audiencia; otro cargo muy importante era el de Escribano; existiendo de varias clases: de Gobernación, de Cámara, de Cabildo, de Minas, de Números, Públicos y Reales y Eclesiásticos con diversas funciones cada uno.

Por fin se logra la mayor honestidad de los funcionarios como Gobernadores, Alcaldes Mayores y Corregidores, en virtud que para ocupar los cargos, debían otorgar fianza y hacer inventario de sus

bienes, reportándole al Consejo de Indias y así pagar lo que resultara del cargo. Las funciones municipales eran judiciales y administrativas, pero fueron reduciéndose progresivamente a consecuencia de la centralización, cuyos efectos fueron dejándose sentir también en las colonias.

Entre las funciones administrativas del Municipio colonial se encontraban:

a).- El cuidado de las obras públicas que se decretaban, como las casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras, bajo la superintendencia de los Regidores.

b).- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos.

c).- El cuidar del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y bosques, aun de las tierras de señóros después de levantadas las cosechas.

d).- El corte de plantación de árboles.

e).- Sacar al remate y cuidar que se adjudicaran al mejor postor los bienes embargados.

f).- Los derechos de vender carne y pan.

g).- La formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al Rey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo entre tanto.

h).- La conservación de puentes y caminos que debía hacerse a costo de los que recibieran beneficios de ellos; y en donde residiera la Audiencia, tocaba al Presidente disponer de las obras públicas.

Además de los Comunes, los Ayuntamientos tenían los Propios que eran bienes urbanos y rústicos, administrados directamente por el Ayuntamiento o rentados por él al mejor postor, destinándose su producto a los gastos municipales. Además existían los Arbitrios que eran contribuciones derramadas o donaciones que hacía el Rey, se aplicaban para cubrir el déficit cuando lo producido por los Propios o los Comunes no alcanzaba.

Completaban el régimen económico y financiero del Municipio: El Pósito que tenía por objeto prevenir los males ocasionados por las pérdidas de las cosechas o por alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos, en que por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones de cada lugar, se complica el abastecimiento de provisiones a los municipios, dichas provisiones estaban compuestas por bolsas de granos, alhóndigas, cereales, etc. controladas por los Ayuntamientos, por éstos pasaban todas las operaciones que se hacían de esa especie, castigándose con penas fuertes a los que eludían su intervención o monopolizaban mercancías. Dicha protección estaba garantizada en la propia función legislativa de los Ayuntamientos, pues éstos tenían capacidad para darse sus propias Ordenanzas que debían

apegarse a las reales y ser examinadas por la Audiencia y aprobadas por el Consejo de Indias para su cabal cumplimiento.

Las Ordenanzas de Intendentes, provocan la sumisión de los indígenas, ante la coacción ejercida por los españoles en virtud de haberles impuesto un subdelegado que cuidaba de que los indígenas cumplieran con el trabajo que se les había designado. Por otra parte se impedía que los Ayuntamientos de Indios enajenaran sus bienes y que usara parte del caudal de las cajas de comunidad, restringiendo su producto para las necesidades de los mismos.

Se tomó la decisión de distribuir a las diversas razas, a fin de evitar abusos a los indígenas, siendo esta forma de organización lo que permitió que, por espacio de tres siglos, los naturales vivieran en paz, progresando en lo material y en lo espiritual, adquiriendo hábitos de trabajo, de vida cívica, pero poco a poco al destruirse estas instituciones, el indio por una regresión atávica, volvió a vivir sus tendencias de indolencia y servilismo.

El largo período de la Colonia comprende de los años 1521- caída de la capital del Imperio Azteca- a los años 1821- consumación de la Independencia, en la cual la organización municipal va afirmándose en las nuevas tierras, como un sistema de gobierno que, con el tiempo, habría de sufrir la influencia del elemento mestizo, tomando poco a poco una configuración propia.

Citaremos para terminar con la etapa colonial de la figura del Municipio en México, algunos de sus rasgos distintivos:

1).- Esta Institución surgió en nuestro suelo en circunstancias anómalas y se sirvieron de él, como de un instrumento para satisfacer intereses particulares; degenerando al mismo tiempo que la colonia avanzaba, por el comercio que se hizo de los cargos públicos.

2).- El Municipio Mexicano es la denominación de una división territorial administrativa, más no corresponde a una entidad política como sucede con el Municipio español, pues los Ayuntamientos fueron cuerpos de simple administración y policía local sin función política permanente, ya que siempre estuvieron vigilados por las autoridades superiores, no dejándoles ninguna libertad.

3).- Nuestros Municipios no gozaron de Fueros o privilegios como el hispano, no tuvieron Cartas que les sirvieran a manera de Constitución, pues se regían por lineamientos generales que les eran impuestos, y por último, diremos, que en el Pueblo Mexicano, el llamado "Espíritu Municipal", no surge espontáneamente, sino que va formándose a través del tiempo.

I.5 EL MUNICIPIO Y SU PERSPECTIVA EN LA REVOLUCION MEXICANA

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 la jefatura política y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

De ahí que afirme un historiador: "Las odiosas jefaturas políticas fueron instrumento del atentado constitucional, ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres, aquéllas eran portavoces de Porfirio Díaz, éstos de la soberanía popular y la democracia, causa primordial de la revolución de 1910 fue la protesta de los ayuntamientos contra las jefaturas políticas citadas. Y allí donde había logrado mayor arraigo el Municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del norte en aquel año. En esa región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución."⁸

Las relaciones que existieron entre el régimen económico del latifundio y el régimen político de las prefecturas eran incompatibles con las instituciones municipales, el hacendado, por convenir así a sus intereses gobernaba con la orden de arriba, no con el mandato legítimo del pueblo, y debido a que el ayuntamiento era un cero a la izquierda porque el jefe político era aliado del hacendado y éste del Gobernador, encontrándose por debajo del Gobierno a los Jefes Políticos.

Percatado el movimiento revolucionario de la necesidad de abolir la arbitrariedad y el caos dentro del Municipio, trató de reorganizarlo,

8

Morales Jiménez, Alberto, HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Citado por Ochoa Campos Moisés: LA REFORMA MUNICIPAL, Editorial Porrúa, Mexico 1985.

aunque no lo consiguió, dándole el lugar que verdaderamente le correspondía en la vida tanto política como social del país, y en esta forma se encuentra consignado en los planes de San Luis y de Guadalupe.

El propio jefe del ejército constitucionalista de 1917; Don Venustiano Carranza, en el proyecto de Constitución que presentó al Congreso Constituyente, en su informe al mismo, se expresaba del Municipio diciendo:

"El Municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".⁹

Los Estados adoptaron 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 un Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado; el Ejecutivo Federal daba a los Gobernadores de los Estados la fuerza pública donde residieran habitual o transitoriamente.

⁹ DIARIO DE LOS DEBATES, Tomo II, México 1970, p.632.

Posteriormente, se consideró que el precepto anterior era poco enérgico y que no garantizaba la obtención de los buenos propósitos que animaban al Sr. Carranza con respecto al Municipio, en este sentido se le dió a la organización municipal un marco de tres reglas: la independencia de los Ayuntamientos; la formación e independencia de su hacienda, y una amplia personalidad jurídica.

En esta etapa se le concede al Municipio una protección ante autoridades más poderosas, por medio de disposiciones constitucionales establecidas, sobreponiéndoles una garantía en su hacienda, como condición SINE QUA NON, nombrando una vigilancia e inspección continua en las haciendas, cuyos responsables eran nombrados por el ejecutivo local.

Las controversias que se suscitaban entre el Municipio y los poderes del Estado, eran discernidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuestiones hacendarias exclusivamente.

La perspectiva del Municipio giraba en torno a esta idea durante la Revolución Mexicana, colocándose a esta figura como punto importante que tomaban en cuenta los revolucionarios, ya que se concebía como parte del Sistema y se puede asegurar que ante la base Constitucional de la División Territorial que manejaban los combatientes, el Municipio adquiere una inigualable importancia entre las luchas políticas y armadas de la Revolución Mexicana. Previéndose la transformación social, política y jurídica de la Institución del Municipio, se plasma en la Carta Política, a efecto de que sea un elemento constitutivo de la evolución y cambios que se

pudieran dar en las luchas por el poder que se presentaron en esta etapa.

Se concluyen las características del Municipio en esta época:

- El Municipio se guiaba por instrucciones centralistas
- Se buscaba la autonomía municipal
- Se buscaba la representatividad de la población agrícola
- El régimen democrático que preveía no era suficiente para fortalecer al Municipio.

CAPITULO II

CONCEPTO, EVOLUCION JURIDICA, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO.

II.1 C O N C E P T O.

Es conveniente dejar asentado que el Municipio es la institución político-social más íntimamente relacionada con la vida del ciudadano, ya que, después de la asociación familiar que es la que está en íntima relación con el individuo, la asociación municipal es la que adopta esa vinculación con los ciudadanos; pues como establecía Jellinek, "El Estado no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que se denominan asociaciones."¹⁰

Para podernos adentrar más al estudio del Municipio como tal, es imperativo conocer las diversas definiciones que a través del tiempo se han propuesto por los estudiosos del Municipio.

Ahrens definió el Municipio como la comunidad natural de familias, segundo grado de las sociedades, que abarca todos los aspectos de la vida humana.

El maestro Ochoa Campos en su obra define al Municipio como la asociación de vecindad, constituída por vínculos locales fincados en

¹⁰ De la Garza, Op. Cit. p.47.

el domicilio; asentada en un Territorio Jurídicamente propio; misma que tiene representatividad, es popular y reconocida por el Estado con base en su organización política y administrativa.

Acosta Romero, establece que "el Municipio es una realidad social regulada por el derecho", define al Municipio como conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento."¹¹

Alfonso Herrera: "El Municipio es la formación espontánea, su existencia social ha precedido a su reconocimiento jurídico, el se impone como una etapa necesaria de la evolución política, que conduce a la constitución de las nacionalidades, su necesidad persiste a través de los Estados ulteriores, el Estado nacional no suprime al Municipio, cuya situación y esfera de acción se mantiene y desenvuelve paralelamente a él".¹²

Adolfo Posada, tomando en consideración las relaciones de vecindad; define al Municipio como: "el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad."¹³

11 Acosta Romero, Miguel, TEORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1988, p. 343.

12 Herrera, Alfonso, TRATADO DE DERECHO PUBLICO BELGA, Editorial Paris, 1958, p. 58.

13 Posada, Adolfo, EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA, Madrid 1946, p.8.

García Oviedo, resume el concepto sociológico del Municipio, de la siguiente forma: "De todos los organismos infra-estatales es el Municipio el más interesado, ya que constituye una comunidad de personas preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad. Asimismo, enuncia los tres elementos del Municipio, que a su criterio son:

a). El Personal, constituido por los habitantes agrupados corrientemente.

b). El territorial, formado por una parte del territorio nacional, Territorio Municipal que constituye un espacio jurisdiccional.

c). El de finalidad o teleológico; el Municipio es una asociación de carácter local."¹⁴

Esta definición es la más completa que se ha dado acerca del Municipio, pues se trata de un conjunto de familias establecidas en un determinado territorio, lo cual ya observamos al dejar asentado que precisamente uno de los momentos, en que el Municipio comienza su evolución, ha sido el paso de la tribu, de su carácter nómada al sedentario, es decir, cuando ya se estableció en un determinado territorio; otro de los elementos de su definición es el relativo "para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad" hemos dejado asentado también que a medida que los

14

García Oviedo, Carlos, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Madrid, España 1943, p. 62.

grupos sociales iban aumentando, paralelamente a ello aumentaban sus necesidades, por lo tanto, la búsqueda de nuevas relaciones de vecindad.

Respecto a la importancia del Municipio por sus fines, Carmona Romay, en sus estudios sobre el pensamiento de Martí en materia municipal, refiere la recomendación del IV Congreso Interamericano de Municipios, efectuado en Montevideo, del 20 al 28 de febrero de 1953, de que se inscriba en el frontis de todos los edificios donde radique el gobierno municipal, la siguiente frase de Martí:

"Esa es la raíz y esa es la sal de la libertad: el Municipio".¹⁵

Para destacar la importancia de los fines del Municipio, Adriano Carmona hace las siguientes consideraciones:

"El segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana "no es una mera circunscripción territorial, es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el regilioso, para el económico, la industria, agricultura, comercio y consumo y para el intelectual de la instrucción. Por esta razón el Municipio puede cuidar los intereses que traspasaría el fin de una institución puramente civil. La buena constitución del Municipio exige

¹⁵ Carmona Romay Adriano, FUENTES PARA EL ESTUDIO DEL PENSAMIENTO DE JOSE MARTI EN MATERIAL DEL MUNICIPIO, P. 5

que el principio de la autonomía municipal sea reconocida en toda la extensión posible para todos los fines esenciales de la vida".¹⁶

Los fines del Municipio son:

a) Preservarse y fortalecerse como institución, buscando la integración y solidaridad de sus vecinos.

b) Satisfacer las necesidades colectivas (servicios públicos)

c) Desarrollar integralmente a la colectividad.

De las definiciones anotadas detectamos la presencia de los elementos de existencia del Municipio, mismos que describiremos a continuación:

1) Población

Todo Municipio requiere de una población unida por vínculos de identificación, es decir por un mismo pasado, por un mismo lenguaje; por sus tradiciones; por sus lazos de sangre; por su religión; su educación; alimentación; y vestido, en resumen una plena identificación entre los habitantes del Municipio a través de asociaciones que hacen de manifiesto la organización.

Existe aquí una parte integral denominada solidaridad, la cual consiste en la interdependencia de los individuos que conforman la

¹⁶ Carmona Romay, Adriano, Op. cit., p. 13.

sociedad municipal, abundando, es la conveniencia y bienestar del grupo como tal. Por todo lo manifestado la población forma una asociación solidaria de vecindad.

2). Territorio.

El segundo elemento del Municipio es el territorio que tiene la característica de ser propio pero no exclusivo, ya que está dentro de un territorio mayor, que pertenece al Estado, el territorio que ocupa el Municipio es una parte de la Entidad Federativa y esta a su vez de la Federación, aquí debe entenderse el marco territorial del Municipio ya que los problemas que se suscitan en el territorio de la propiedad municipal se resolverán en el mismo, pero los que trasciendan, deberán tomar parte en las Entidades o en su caso la Federación en lo que les concierna.

3). Gobierno.

Las bases fundamentales de la organización municipal son señaladas por la Entidad Federativa y por el Estado Federal, lo que el Municipio se limita a particularizar, dándole las características propias de las necesidades de su gobierno, no perdiendo de vista que su existencia jurídica es derivada, con cierta posesión de autonomía y autogobierno.

4). Fines.

El Municipio tiene como fines, en primer lugar, preservarse y fortalecerse como institución. Por ello debe pugnar por la integración y solidaridad de sus vecinos, factores que fortalecerán su propia existencia.

En segundo lugar, debe satisfacer las necesidades colectivas de sus vecinos a través de la eficiente prestación de los servicios públicos que le son necesarios.

Y en tercer punto, debe pugnar por el desarrollo integral de la colectividad municipal, y a través de ésta, del Estado al que pertenece.

II.2 EVOLUCION JURIDICA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

La evolución constitucional de la institución municipal en México se empieza a definir desde el movimiento de Independencia, por ello esta figura se encontró plasmada en la primera Constitución denominada "Constitución de la Monarquía Española", mejor conocida como "Constitución de Cádiz", esta Constitución fue promulgada en

España el 19 de marzo de 1812 y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venegas, lo hizo en México expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación, en el Título VI denominado "Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos", compuesto de dos capítulos, que dedican una detallada atención a la institución municipal.

En el Título I se hace referencia a la elección popular de los alcaldes, regidores y procuradores síndicos y a la no reelección del que hubiere ejercido alguno de esos cargos, también se prohibían los oficios perpetuos. Como es evidente, estas medidas constituyeron un considerable impulso a la vida de los municipios. Por otra parte, sentándose precedentes del sometimiento de los ayuntamientos a los jefes políticos que provocaron la nefasta dependencia municipal en materia económica de las provincias.

El 22 de octubre de 1814 se promulgó la Constitución de Apatzingán, misma que fue elaborada por el Congreso de Anáhuac, esta Constitución careció de vigencia práctica y representa la primera manifestación de fe constitucional de la Nación mexicana porque contiene una de las más puras y generosas expresiones del pensamiento individualista y liberal de los siglos XVIII y XIX. La Constitución de Apatzingán no se refiere al Municipio en forma específica, a excepción de su capítulo XVI referente a "Juzgados Inferiores" y en el artículo 208 hace una ligera referencia a los ayuntamientos, que no implica modificación alguna a la institución municipal.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, rotos los lazos con España se promulga esta Constitución; sin embargo, no trata en su contenido lo relativo a la problemática municipal, al dejar en absoluta independencia a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones interiores.

A diferencia de la Constitución de 1824, la Sexta de las Siete Leyes que componen la Constitución Centralista de 1836, dedica una especial atención a los ayuntamientos y les otorga funciones de tipo especial. Otro aspecto que se destaca es el relativo a la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y gobernadores.

La Carta Magna pronunciada el 5 de febrero de 1957, define un poco más la forma de organización del Municipio, pero su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los Estados, ya que no se contemplaba en la Constitución Federal, durante este año la figura se encontraba plasmada en el numeral 109 y por su contenido hacía manifiesta la sofocación del más leve respiro de autonomía municipal, en virtud de que el Municipio se encontraba superditado a las decisiones del Gobernador del Estado, hasta que Venustiano Carranza en la Ciudad de Veracruz, realiza la reforma de fecha 25 de diciembre de 1914, que consistió en dar mayor participación a los integrantes de los municipios en las tomas de decisiones.

En la Constitución de 1917, cuyo marco constitucional está aún vigente, no existe duda de establecer un precepto constitucional relacionado con el Municipio. El problema sobre el que versaron las

discusiones de aprobación del texto relativo a la regulación municipal fue básicamente el referente al Régimen de la Hacienda Municipal, por considerar que ataba la libertad del Municipio, aquí las discusiones giraban en dos puntos fundamentales:

a). Se debían establecer una o dos recaudaciones; la de la Tesorería Municipal y la de Recaudación de Rentas del Estado.

b). En los conflictos del Municipio y del Estado por cuestiones hacendarias, debía resolver el Congreso Local o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para este entonces, el Artículo 115 causaba controversia, ya que se argumentaba que no existía libertad política, cuando la libertad económica no está asegurada, tanto en lo individual como en lo colectivo, se planteaban los conflictos entre el Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado.

En este proceso, se discutía que si el Municipio dependía económicamente de. Estado, éste tendría la primacía y aquel estaría siempre sometido, la Fracción II del Artículo 115 era causa de muchos debates, así que se determinó que quedara de la siguiente forma:

"ART. 115... II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y..."

Así fue como esta problemática se resolvió.

El Artículo 115 Constitucional aprobado en la Asamblea de Querétaro, sufrió su primera modificación el 20 de agosto de 1928, las reformas planteadas presentaban tres ventajas; la primera consistente en la reducción del número de representantes, su elección se facilitarían más y los que se integrarían serían hombres mejor preparados y por ende aumentaría la conciencia de sus responsabilidades; la segunda implicaba agilizar las labores de cada miembro y la tercera fue de orden económico ya que conllevaba una reducción del presupuesto de egresos, al verse reducidos los gastos.

La segunda reforma fue a cargo del Partido Nacional Revolucionario, el cual presentó el 16 de noviembre de 1932 una iniciativa de modificación constitucional al Artículo 115, esta reforma fue aprobada por unanimidad, siendo publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, esta reforma reitera la no reelección de los integrantes del Ayuntamiento con duración de cuatro años en su encargo, estipula el mando de la fuerza pública a cargo del Municipio, define los requisitos para poder ser electo Gobernador de un Estado y determina el número de representantes en las Legislaturas de los Estados.

En consecuencia, se presentó una cuarta reforma que fue la más controvertida dentro del multicitado Artículo 115 en la época de Miguel Alemán V., quien fungió como Presidente de la República. Para tal efecto, el 6 de diciembre de 1946 fue presentada al Congreso de la Unión una propuesta de reforma que establecía la posibilidad de voto

femenino, esta propuesta fue aprobada después de largos debates, adicionándose al Artículo de referencia el 31 de diciembre de 1946.

Durante 1953, se procede con la quinta reforma, para ser exactos el 17 de octubre de ese año, suprimiendo el párrafo segundo de la Fracción I, donde se determinaba la elección de los funcionarios municipales por elección directa y sus características particulares.

Las tres sucesivas reformas al Artículo 115 Constitucional afectan considerablemente a la Ley Suprema, publicada la primera el 6 de julio de 1971, la segunda el 7 de octubre de 1974 y la tercera, el 3 de febrero de 1983, mismas que iremos analizando.

La primera de las reformas menoscabó sólo en los territorios federales, no así en los Estados, el origen directamente popular del Municipio libre. Al autorizar la reforma de 1971 la posibilidad de que la Cámara de Diputados sustituyera los miembros de elección popular directa por otros que no lo son y de que, inclusive, hiciera desaparecer el Ayuntamiento para reemplazarlo por una junta municipal, tampoco de elección popular directa, en todo ello esa reforma consintió la abolición del Municipio en cada municipalidad de los territorios donde se presentara esa situación.

Esto trajo como consecuencia, que las constituciones locales que todavía no lo habían hecho sometieran a los municipios a la voluntad de los gobernadores mediante la amenaza o la efectividad de destituir a sus ayuntamientos para colocar en su sitio a agentes del gobierno.

La reforma de 1974 suprimió en la Constitución la figura de los terratenientes federales y puso fin a la excepción que tocando tan sólo a los municipios de dichas entidades había introducido la primera reforma, con lo que el Municipio libre recobró en la Carta Magna la plenitud de sus fueros populares.

Con motivo de la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos y de la Reforma Política en el año de 1976, el 6 de febrero, se adicionan sus fracciones IV y V por las cuales se da competencia a los Estados y Municipios para expedir reglamentos y disposiciones administrativas y a su vez se adiciona la posibilidad de que las Entidades Federativas y los Municipios respectivos planearan y regularan de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con apego a la Ley Federal de la materia, ésto como se mencionó es en virtud de la Ley de Asentamientos Humanos.

La siguiente reforma constitucional se lleva a cabo en el año de 1977, el 6 de diciembre, cambiándose el último párrafo de la Fracción III (en su inciso b), anteriormente este proyecto hablaba de la reelección y en esta reforma se suple totalmente esta disposición, pasando a introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

Como se ha visto, la figura y la institución municipal sufre grandes cambios y se va definiendo en sus partes a efecto de abarcar aquellos huecos que quedaban para lograr integrar al Municipio como

ente independiente y con libertad. Por ello, el 3 de febrero de 1983 se reforma y adiciona de nueva cuenta el Artículo 115 Constitucional, que en su plano comparativo ofrece los siguientes cambios:

1. Se suprime el párrafo correspondiente, en el que se estipula la participación de la mujer, en virtud de que se incluye el término "persona" que abarca ambos sexos.

2. Se prevee la sanción para suspender o revocar a miembros del Ayuntamiento, cuando hayan cometido faltas graves a la Ley local.

3. Se incluye la investidura de personalidad jurídica y se les otorga un patrimonio propio conforme a la Ley, a todos los municipios.

4. Una de las reformas más trascendentales fue la de poner a su cargo servicios públicos, tales como: Agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastro, calles, seguridad pública, tránsito y los demás que dependiendo de las condiciones territoriales y socio-económicas de cada Municipio sean necesarias, así como por la capacidad administrativa y financiera del mismo.

5. Se otorgan facultades fiscales a los municipios siendo la más importante la administración de su hacienda, sin embargo continúa la sujeción del Municipio a las legislaturas de los Estados para que éstas últimas establezcan las contribuciones e ingresos a favor de los municipios.

6. Se adicionan las fracciones IX y X, en las que se determinan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores; asimismo, se faculta a los Estados para que celebren con sus municipios convenios para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

II.3 ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL ACTUAL.

La última reforma sufrida en esta disposición legal se lleva a cabo en fecha 17 de marzo de 1987, en la cual se modifica la fracción VIII y se derogan las fracciones IX y X del mismo, es aquí donde se introduce de manera más concreta la elección de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional.

Resumiendo, el Artículo 115 ha venido transformándose conforme a las necesidades sociales, políticas y jurídicas de cada etapa, pero siempre han sido en beneficio del Municipio y de las necesidades de interés público, quedando en la actualidad como a continuación se transcribe y comenta:

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

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

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

Suspensión, desaparición y revocación del mandato (Ayuntamiento)

El Congreso del Estado, con el consentimiento de las dos terceras partes de sus integrantes, puede suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato a cualquiera de sus integrantes, cuando se presenten ciertas causas que a continuación se enuncian:

- La desintegración del cuerpo edilicio, por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros;
- El Ayuntamiento haya violado reiteradamente, las leyes federales o estatales;

- La mayoría de los integrantes falten a tres sesiones consecutivas sin motivo justificado;
- La totalidad o la mayoría de los colegiados hayan sido sentenciados por la comisión de delito doloso;
- Abuse de su autoridad en contra de la comunidad o del Ayuntamiento;
- Que se juzgue indispensable para la paz social y beneficio para el municipio;
- Deje de asistir consecutivamente, sin justificación, a tres reuniones de Cabildo;
- Por incapacidad física o legal permanente; y
- Cuando se le dicte sentencia condenatoria o haya causado ejecutoria a uno de los municipios.

Los miembros del Cabildo afectados siempre tendrán oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de que no procediere legalmente que los suplentes de los concejales entraren en funciones, ni que se celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del Estado, de entre los vecinos del lugar, designará el Concejo Municipal que debe concluir el período respectivo.

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

En la fracción I, se apoya y fortalece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y

requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

Cabe señalar, como principal innovación de esta fracción-el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. También se pretende inducir a las Entidades Federativas, para que en sus Constituciones locales o leyes relativas, señalen específicamente cuáles deben ser las causas graves que ameriten el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los Ayuntamientos, así como el procedimiento y requisitos a reunir para la toma de esta decisión.

"....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...."

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se otorga jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de acuerdo a la ley; se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases fijadas por 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 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 corresponda...."

En la fracción III, se definen los servicios públicos municipales:

"...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), no 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...."

En la Fracción IV, se consigna la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios para la correcta redistribución de competencias en materia fiscal la cual se formará de las contribuciones que las Legislaturas de los Estados establezcan a su favor.

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

La Fracción V, faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal, en la creación administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia de uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente ligado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para

construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de acuerdo con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional. En esta fracción se da la base del Municipio como promotor de su desarrollo, tema del cual hablaremos en el capítulo siguiente.

"....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 o 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...."

En la Fracción VI, se reafirma la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, así como la relación con los Estados y la formación para tomar acciones en el proceso de planificación de Asentamientos Humanos, tema que veremos en nuestro próximo capítulo.

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

La Fracción VII, contiene lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

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

La Fracción VIII contempla lo referente a la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional, en virtud de que anteriormente se integraba cada Ayuntamiento dependiendo del número de habitantes.

El último párrafo del Artículo 115 Constitucional actual dice: "...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...."¹⁷

Podemos comentar sobre la disposición antes transcrita que en virtud del régimen nacional se ratifica la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa, el Municipio Libre será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, se define el principio de no reelección de nueva cuenta, se reitera la suspensión de ayuntamientos, revocación de mandatos a miembros , innovándose el recurso que se les otorga a estos miembros para rendir pruebas e interponer alegatos. Asimismo, se dispone la posibilidad de Consejos Municipales para la conclusión

¹⁷ Decreto en "Diario Oficial" publicado el 17 de marzo de 1987. Pág. 3

de períodos respectivos en los casos de desaparición, renuncia o falta absoluta de ayuntamientos o de sus miembros, respectivamente.

El precepto actual inviste a los municipios de personalidad jurídica, otorgándoles la facultad para expedir, de conformidad a las bases normativas que les establezcan las legislaturas de los Estados, reglamentos, circulares, bandos de policía y buen gobierno, disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. En cuanto a servicios públicos, continúan a cargo de los municipios los mismos servicios ya designados anteriormente.

Una innovación importante es la coordinación de los municipios y sus ayuntamientos para prestar de manera eficaz los servicios públicos que les correspondan.

Desde el punto de vista orgánico, el Municipio cuenta con un Ayuntamiento y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependan de él, en forma centralizada, descentralizada, desconcentrada, empresas, sociedades mercantiles y fideicomisos públicos.

El Ayuntamiento está compuesto por un Presidente Municipal, un Secretario del Ayuntamiento, uno o varios Regidores y uno o varios Síndicos Procuradores, según lo disponga la Ley Orgánica Municipal del Municipio de que se trate. Sin embargo, el Ayuntamiento sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

Ahora, desde el punto de vista funcional, la administración de los Municipios se considera como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que integran el Municipio; es así que para realizar sus actividades, el Municipio cuenta con una estructura jurídica, elementos materiales y elementos personales.

Por lo que se refiere a la superestructura, el Municipio tiene como base los siguientes elementos: autonomía, hacienda, gobierno, territorio y población; sin ellos no se puede dar una organización administrativa efectiva.

II.4 COMENTARIOS DEL ARTICULO 115

El artículo 115 Constitucional coloca al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Este régimen es base de nuestra Democracia como forma de gobierno y también es una manifestación de la voluntad ciudadana para la designación de las Autoridades con las que tienen contacto inmediato. Las reformas que se le han hecho desde su promulgación, han sido tendientes a desarrollar la teoría del Municipio libre, tanto en las implicaciones administrativas como políticas.

Conocer el contenido del precepto tantas veces citado resulta necesario, ya que el mismo contiene una serie de aspectos muy importantes, mismos que atañen a características particulares de la propia figura como ente jurídico.

Se consagra el principio de representación proporcional en la configuración de los miembros directivos de los ayuntamientos, que pueden ser Consejales o Regidores. Por último, en el párrafo final de la fracción que se comenta se indica que las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por la Ley que expida la Legislatura de cada Estado, con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional.

Mediante la presente disposición, la Constitución ordena cuál debe ser el régimen político de los Estados de la Federación, además instituye al Municipio Libre como la base de la división territorial; organización política y administrativa de las Entidades Federativas. Cabe destacar que en los términos del artículo 40 Constitucional; la República Mexicana está integrada por Estados libres y soberanos, los que a su vez están constituidos por Municipios Libres y Autónomos, atentos a lo dispuesto por el artículo en comentario.

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

En relación con los municipios debemos señalar que no obstante que el artículo 115 comentado establece que administrarán libremente su hacienda, tal libertad es relativa, ya que su patrimonio está formado

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

Asimismo, se especifican áreas de aplicación de contribuciones que se reservan a los municipios, como son las relativas a la propiedad inmobiliaria y al cobro de servicios públicos por Estados por el mismo Municipio.

Debe observarse también que si bien hay avance en el reconocimiento de determinadas fuentes tributarias a favor del Municipio subsiste todavía una indefinición legal a nivel constitucional en cuanto al derecho de los municipios en las participaciones federales o estatales, quedando en consecuencia supeditadas a las autorizaciones o asignaciones de las Legislaturas Locales y éstas a su vez a los acuerdos celebrados con el Ejecutivo Federal. De esta forma siguiendo los Congresos Locales son quienes tienen las facultades Municipales en materia de ingresos.

Como vimos en este capítulo, se le reconocen al Municipio facultades reglamentarias en materia de policía y buen gobierno, asimismo se desglosan otras facultades como las relativas a la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles; formulación, aprobación y administración de sus planes de desarrollo urbano, otorgamiento de licencias para construcción, regularización de la tenencia de la tierra urbana, creación de zonas de

reservas ecológicas y por último dentro del aspecto positivo, se encuentran los servicios públicos cuya prestación por regla general corresponde a los municipios.

En cuanto a restricciones respecto de la autonomía municipal, contenidas en la reforma, deben citarse la concesión de atribuciones a favor de los congresos de los Estados para suspender o desconocer Ayuntamientos sin mayor requisito que el voto de las dos terceras partes que la ley Local prevenga.

De acuerdo con el párrafo tercero en lo futuro todos los Ayuntamientos estarán integrados también por regidores de representación proporcional que (hasta ahora sólo ocurría en Municipios con más de 300,000 habitantes), lo cual es beneficioso para democratizar el poder público, siempre y cuando no sea paliativo para posponer la posibilidad de la vigencia de un sistema electoral imparcial y objetivo.

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

II.5 RELACION DEL ARTICULO 115 CON OTROS ARTICULOS CONSTITUCIONALES.

En relación con el Municipio hay en nuestra Carta Magna otros artículos que se refieren al mismo, entre otros hemos de citar el Artículo 3o. que confiere al Municipio la función educativa, al igual que a la Federación y a los Estados; el Artículo 5o. considera obligatorio el desempeño de los cargos de concejiles.

El Artículo 27, en su fracción VI, establece también:

"Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

El Artículo 31, en su fracción IV, establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios.

El Artículo 36 dispone en su Fracción I que es obligación del ciudadano, inscribirse en el catastro de su municipalidad y en su Fracción V señala nuevamente la obligación de desempeñar los cargos concejiles.

El Artículo 108, en su último párrafo, dice: "Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este Artículo y para los efectos de sus

responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados o en los Municipios".

El Artículo 117, Fracción VIII, de nuestra Carta Magna, estipula que "los Estados no pueden en ningún caso contraer directa e indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

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

Por último, el Artículo 130 impone a las autoridades municipales, como auxiliares de la Federación, la obligación de intervenir en materia de culto religioso.

II.6 ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO.

A). ORGANOS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Hablar de una estructura única de la administración pública municipal es prácticamente imposible, ya que podemos encontrar tantas formas de organización como leyes orgánicas municipales existan en el

país. Sin embargo, es factible establecer una estructura en la que se incorporen los elementos más comunes, sin que ello quiera decir que órganos con igual denominación tengan idénticas funciones, son muy variados los aspectos que influyen en su determinación como capacidad económica, ubicación geográfica, desarrollo industrial, importancia turística, extensión territorial, crecimiento de población, desarrollo agrícola y hasta razones de carácter climatológico.

Los principales órganos son:

- | | |
|--|--------------------------------|
| | Presidente Municipal o Alcalde |
| a) Ayuntamiento | Regidores
Síndicos |
| b) Secretaría de Ayuntamiento o Secretaría de Gobierno | |
| c) Tesorería Municipal | |
| d) Oficialía Mayor | |
| e) Obras y Servicios Públicos | |
| f) Policía y Tránsito | |
| g) Acción Cívica, Cultural y Deportiva | |

Para un mejor entendimiento pasaremos a continuación al estudio de cada órgano del Ayuntamiento:

EL AYUNTAMIENTO

Etimológicamente significa: Junta, reunión de personas; corporación que administra al Municipio; corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos

por la administración de los intereses del Municipio; corporación que en las ciudades, villas y otras poblaciones forman para el gobierno de ellos el alcalde y los concejales.

El Municipio está formado por un cuerpo colegiado de elección popular directa y de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 115 Constitucional es que va a ejercer todas sus facultades, atribuciones y cometidos.

El Ayuntamiento es el órgano jerárquico superior del Municipio, como cuerpo colegiado está formado por regidores, síndicos, munícipes y presidente municipal. Hay diversos sistemas para determinar los cargos que dentro del ayuntamiento desempeñan sus miembros, éste tiene sus sesiones periódicamente y se denominan sesiones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que guarda el secretario del ayuntamiento: entre sus facultades se encuentran las de legislar sobre el bando municipal y reglamentos internos de mercado, aprobar las normas y lineamientos a que debe sujetarse, prestar servicios públicos, y emitir planes de desarrollo urbano.

A continuación transcribiremos algunos conceptos, que las Legislaciones Federal y Local vigentes, tienen de nuestro Ayuntamiento como tal:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Municipio será administrado por un Ayuntamiento de

elección popular, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, dispone que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, al describir al Ayuntamiento menciona que el gobierno del Municipio se ejercerá por un ayuntamiento de elección popular directa que se renovará en su totalidad cada tres años.

En la Doctrina, el Ayuntamiento ha sido descrito, por diversos Tratadistas, así cabe mencionar que Adolfo Posada, al hablar del Municipio define al Ayuntamiento como: "...Corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la Constitución y se encuentran determinadas tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal...."¹⁸

Asimismo, Victor Manuel Comsille nos dice al respecto que el Ayuntamiento "...Es la autoridad gubernamental que tiene a su cargo las funciones que debe cumplir el municipio...."¹⁹

18 Posada, Adolfo, citado por Colfn, Mario: Op. cit. p. 22

19 Comsille, Victor Manuel, citado por Colfn Mario: Op. cit. p. 23.

Es en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas y en las leyes orgánicas municipales; a éstas (en algunos Estados se les conoce como código municipal o bases normativas municipales) donde se contiene la integración, requisitos y manera de elegir de los ciudadanos que conforman el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento o Cabildo es un órgano colegiado y deliberante, con personalidad jurídica, compuesto, invariablemente por los siguientes funcionarios:

- Presidente Municipal o Alcalde,
- Regidores, y
- Síndicos.

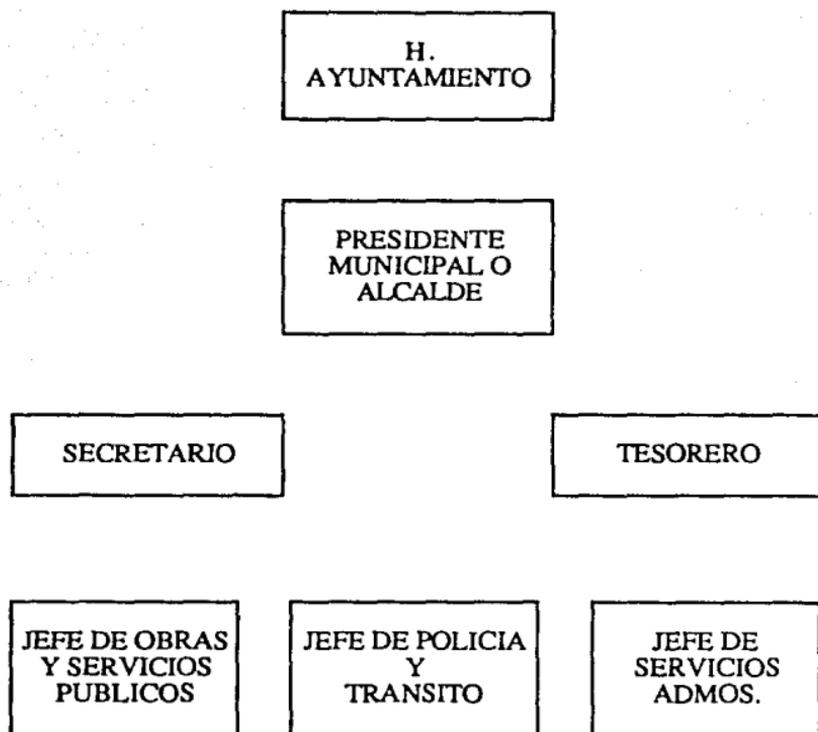
Para ser miembro del Ayuntamiento se requiere generalmente:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; la mayoría de los Estados disponen que para ser miembro del Ayuntamiento se requiere una edad mínima de 21 años y en la minoría de ellos se requiere una edad de 25 años; ser nativo de la Entidad; tener residencia efectiva anterior a la elección o nombramiento por un lapso establecido según la Entidad Federativa, que oscila entre los seis meses y un año anteriores a la fecha de la elección; saber leer y escribir; no ser militar en ejercicio activo; ser de reconocida probidad; no ser ministro de culto religioso; y no tener antecedentes penales por delitos de naturaleza intencional.

Los integrantes del Ayuntamiento son representantes populares electos por voto universal, libre, directo y secreto de los habitantes en edad de sufragar y empadronados en el Municipio, mediante el sistema de mayoría relativa. El número de regidores y síndicos se determina conforme a los moradores registrados en el Municipio. En todos los Ayuntamientos del país hay regidores de acuerdo con el principio de representación proporcional; las cifras de ello se establecen considerando el último censo general de población. Cada uno de los concejales tiene un suplente, y la duración de los munícipes es de tres años. La fecha de la toma de posesión de los miembros del cabildo es simultánea en la Entidad Federativa; en algunas de ellas coincide. La reelección para el período inmediato no se da en los propietarios; sin embargo, los suplentes sí pueden alcanzar la titularidad.

Para representar gráficamente la estructura orgánica del Municipio, vamos a utilizar el organigrama que a continuación exponemos, y en el que se presenta la estructura municipal básica de conformidad con la legislación vigente, para así poder conocer el funcionamiento y atribuciones de los funcionarios del Ayuntamiento.

ORGANIGRAMA



B). FUNCIONAMIENTO.

Lo que se entiende por función: Acción y ejercicio propios de un empleo, facultad u oficio; conjunto de actividades que se realizan en los organismos públicos, privados y sociales; y conjunto de actividades

afines y coordinadas necesarias para alcanzar los fines de la Constitución, que son ejercidos por una unidad administrativa.

El Ayuntamiento, para expresar sus resoluciones de los asuntos inherentes al Municipio, con el propósito de elevar la calidad de vida de los pobladores, es necesario que lleve a cabo reuniones, que se conocen con el nombre de sesiones de cabildo, dichas sesiones se efectúan en la sala de cabildos o en un recinto que previamente se haya declarado oficial para tal efecto. Para que tengan validez es preciso la asistencia de más de la mitad de sus miembros. Las decisiones que se toman en este órgano colegiado casi siempre son por mayoría de los concejales presentes. Las juntas las preside el alcalde o presidente municipal, quien tiene voto de calidad en toda ocasión; pueden ser ordinarias o extraordinarias, públicas o privadas. Cualquiera de los integrantes del Ayuntamiento puede solicitar al presidente municipal que convoque a sesión.

En realidad, son pocos los Ayuntamientos que regularmente realizan sesiones ordinarias; casi todas son extraordinarias, por efectuarse fuera del plazo establecido en la normatividad. Sería saludable que en el bando de policía y buen gobierno se conviniera la fecha de celebración de las juntas ordinarias, por lo menos una vez por semana.

C). ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES.

Después del examen realizado a algunas Constituciones de algunos Estados y a las Leyes Orgánicas Municipales de otros,

llegamos a la conclusión de que las facultades y obligaciones de mayor trascendencia y frecuencia del Ayuntamiento, son:

Representar jurídicamente al Municipio; gobernar política y administrativamente al Municipio; cumplir y hacer cumplir los ordenamientos legales federales, estatales y municipales; formular y aprobar su bando de policía y buen gobierno, reglamento, circulares y disposiciones administrativas; elaborar anualmente el proyecto de Ley de Ingresos y someterlo a la aprobación del Congreso Local; preparar a la Legislatura Estatal la cuenta del gasto público de cada ejercicio fiscal en forma detallada y justificada; rendir un informe anual del estado en que se encuentra la administración; proporcionar los servicios indispensables, y concesionar otros en los términos de las leyes aplicables; nombrar y remover libremente a funcionarios del Municipio; conceder licencia a sus miembros, hasta 30 días; establecer divisiones territoriales dentro de su demarcación, y designar a los titulares; promover e inducir el desarrollo económico, social, político y cultural, y el bienestar de la comunidad; proteger y conservar la cultura de los grupos étnicos radicados en su jurisdicción; procurar la participación y cooperación de la ciudadanía en la planeación, construcción y conservación de obras y servicios públicos; formular y remitir leyes y decretos para su aprobación ante la legislatura del Estado en lo concerniente a su municipio; colaborar con los gobiernos federales y estatales en los planes de desarrollo de su municipalidad; celebrar convenios de coordinación con los jefes del Ejecutivo Federal y Estatal en actividades de interés común y en beneficio colectivo.

EL AYUNTAMIENTO, DE ACUERDO CON LA MAYORIA DE LEGISLATURAS ACTUALES, TIENE LAS SIGUIENTES PROHIBICIONES :

Crear y cobrar contribuciones que no estén especificadas en su respectiva Ley de Ingresos, o decretadas por el Congreso del Estado; vender, donar o permutar los bienes de su propiedad sin la autorización del Poder Legislativo Estatal; concesionar algún servicio público sin la aprobación del Congreso Local, y hasta por el período de su gestión; celebrar contratos de obra pública cuyo importe rebase el presupuesto programado de su ciclo gubernamental, sin el consentimiento de la legislatura estatal; desempeñar funciones que le competen al presidente Municipal; evitar el ingreso o salida de mercancías de cualquier clase; gravar la entrada o tránsito de mercancías por su territorio; conceder licencia para juegos de azar; efectuar erogaciones sin estar contempladas en el presupuesto; excepto que las autorice el Congreso del Estado; y contraer empréstitos que impliquen obligaciones con cargos a presupuestos de años posteriores, sin la aceptación de la Legislatura del Estado.

II.7 AUTORIDADES AUXILIARES

Son representantes del Ayuntamiento, en sus respectivas regiones. También son designados por este grupo deliberante. La duración en sus cargos es de un año, con posible reelección. Con diferente nombre se les encuentra en diversos municipios de la República Mexicana, tales como delegado municipal, comisario

municipal, ayudante municipal o agente municipal; en pocos estados se les conoce como Junta Municipal.

ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES:

Entre las atribuciones encontramos: Avisar al Ayuntamiento de cualquier perturbación que exista del orden y tranquilidad pública y de las medidas correctivas que usaron; extender certificados que requiera el oficial del registro civil; elaborar el padrón de los niños de su jurisdicción en edad escolar y de los adultos analfabetos, remitiéndolo al Ayuntamiento; detectar las deficiencias en la prestación de servicios públicos de su demarcación, e informar al Ayuntamiento; ser promotor ante las autoridades competentes, de la realización de obra pública que beneficie a su comunidad.

II.8 DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO

De la comparación realizada a las facultades y obligaciones fijadas por la Constitución del Estado y las Leyes Orgánicas del Municipio, que individualmente detentan los funcionarios municipales que integran el Ayuntamiento, se deduce que las más significativas y usuales son las siguientes:

A). PRESIDENTE MUNICIPAL:

Forma parte del Ayuntamiento y tiene las siguientes atribuciones:

Representar al Municipio y al Ayuntamiento; ejercer el gobierno municipal; es el responsable de la administración pública de la municipalidad; cumplir y hacer cumplir las Leyes Federales y estatales, así como las ordenanzas municipales; ordenar las publicaciones de leyes, reglamentos, decretos y disposiciones de observancia general que le envíe el Congreso del Estado, o por acuerdo del Ayuntamiento; ejecutar las resoluciones y acuerdos del Ayuntamiento; presidir las sesiones del cabildo, y participar en los debates; proponer al Ayuntamiento las comisiones de gobierno y administración que se consignan a los regidores; convocar a sesiones a los integrantes del Ayuntamiento, de acuerdo con el reglamento interno; rendir un informe al Ayuntamiento, en la última sesión del año, sobre el estado que guarda la administración municipal; proponer al Ayuntamiento el nombramiento del secretario, tesorero y representantes del Ayuntamiento en las divisiones territoriales del Municipio; nombrar y remover a funcionarios y empleados en cuya designación no tenga injerencia el Ayuntamiento; establecer las políticas financiera y fiscal; cuidar y acrecentar el patrimonio municipal; tener bajo su mando los cuerpos de seguridad para la conservación del orden y tranquilidad pública, excepto en los municipios donde habite permanente o transitoriamente el gobernador del Estado; crear una imagen placentera del Ayuntamiento entre la colectividad; atender la audiencia, las quejas y las sugerencias del público en general; vigilar que los delegados, Subdelegados y otras autoridades auxiliares territoriales cumplan con

sus funciones; celebrar contratos con el sector oficial y particular, en los términos señalados por las leyes; y, efectuar recorridos a las obras públicas que lleva a cabo el Ayuntamiento; solicitar permiso al Ayuntamiento para ausentarse de la demarcación más de 15 días.

EL PRESIDENTE MUNICIPAL, CONFORME A LO QUE ESTIPULAN LOS ORDENAMIENTOS LEGALES VIGENTES, TIENE LAS RESTRICCIONES SIGUIENTES:

Ausentarse del Municipio sin permiso del Ayuntamiento; desviar fondos y bienes municipales hacia objetivos distintos de los destinados; utilizar los servicios de sus subordinados para asuntos particulares; hacer cobros, por sí o por interpósita persona, de multas o contribuciones que no correspondan a la tesorería municipal; desempeñar funciones propias de los jueces en materias de lo civil o penal; y aprovecharse del cargo para hacer que la elección se incline en favor de cierta persona o personas.

B). SINDICOS

Constituyen órganos auxiliares del presidente municipal y existen tantos como las necesidades y posibilidades del Municipio determinan. Son electos popular y directamente. Duran en su cargo tres años.

C). DEL SINDICO PROCURADOR:

Es el representante jurídico del Ayuntamiento; vigilar la hacienda pública municipal; comparecer ante las autoridades jurídicas, en los

asuntos de interés para el Ayuntamiento; y participar en sesiones de cabildo, teniendo voz y voto en los asuntos vistos.

D). LOS REGIDORES:

Siendo tres por lo menos, tienen funciones específicas, el primero suplirá al presidente en sus ausencias y tendrá a su cargo el departamento de licencias de construcción, supervisor de obras, departamento de diseño, planificación, ingeniería de tránsito y aguas. El segundo tendrá a su cargo los departamentos de gobierno, servicios sociales, registro civil, reclusorio, espectáculos, de turismo y el técnico jurídico. El tercero vigilará el departamento de mercado, servicios urbanos, supervisión y quejas, limpia, vía pública y policía.

Asimismo, podemos encontrar en algunos Municipios a un sólo Regidor, con las siguientes atribuciones:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento; asistir a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto en las deliberaciones; desempeñar las comisiones que le fueron señaladas, e informar de ello al Ayuntamiento; poner a consideración del Ayuntamiento los programas de trabajo que correspondan a su competencia; y presentar al Ayuntamiento proyectos de acuerdos.

E). SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO:

Es el encargado del libro de decisiones del cabildo, debe formular inventario de bienes muebles e inmuebles propios del Ayuntamiento,

de los destinados a servicios públicos y los de uso común; con el síndico, debe recibir, registrar, controlar y tramitar toda clase de información para el buen desarrollo de sus funciones, llevar a cabo registro de vacantes, nombramientos de personal, asistencia y correspondencia municipal. Asistir a las sesiones de cabildo para dar informes, levantar el acta correspondiente, y autorizarla, firmar las disposiciones de observancia general que expida el presidente municipal, validar con su firma la documentación oficial que se emita, atender la audiencia pública y privada y vigilar y controlar el archivo del Municipio.

II.9 PRINCIPALES ORGANOS DEL AYUNTAMIENTO.

Entre los principales se encuentran:

A). EL TESORERO MUNICIPAL:

Entre sus principales funciones encontramos las siguientes:

Recaudar los fondos que le pertenecen al Municipio, verificar el cobro correcto y oportuno de las contribuciones municipales, hacer los pagos conforme lo estipule el presupuesto de egresos que previamente autorizó el Ayuntamiento, elaborar el proyecto de la ley de ingresos, presentarlo al Ayuntamiento para su discusión, y remitirlo para que la legislación estatal lo apruebe, preparar mensualmente el corte de caja que deberán confirmar el presidente municipal y el síndico, realizar la cuenta pública municipal, vigilar que la contabilidad se encuentre

actualizada, evitar la evasión y elusión fiscal, y tener al corriente el padrón municipal y caucionar su manejo.

B). DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Deberán realizar funciones que les son encomendadas para el buen funcionamiento del Municipio; éstos se dividen por unidades administrativas.

Las principales funciones que las diversas normatividades municipales apuntan para las unidades administrativas encargadas de efectuar las tareas para darles solución a las necesidades de servicio que plantean los conciudadanos, entre otras son:

a). UNIDAD DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS:

Elaborar el plan municipal de desarrollo urbano, en coordinación con las dependencias federales y estatales, programar en base a la consulta popular, las obras municipales, conservar y mantener en buen estado los edificios y monumentos patrimoniales del Municipio, supervisar la ejecución de las obras públicas que pertenezcan al Municipio, autorizar las construcciones particulares y, vigilar que se lleven a cabo de acuerdo con la licencia expedida y con las disposiciones reglamentarias respectivas, mantenimiento y conservación de escuelas, avenidas, calles, mercados, panteones, parques y jardines, promover la participación y colaboración de la ciudadanía en la ejecución de obras y servicios públicos, informar al

presidente municipal del avance físico y financiero de las obras públicas, tener actualizada la relación de los bienes inmuebles propiedad del Municipio, y planear, organizar, dirigir y controlar la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, drenaje, alumbrado, abasto, transporte, basura, rastro y panteones, procurando que la dotación llegue a todos los poblados en forma eficiente.

b). UNIDAD DE POLICIA Y TRANSITO.

Hacer cumplir las leyes y reglamentos de policía municipal, observar el orden y la tranquilidad de la colectividad, evitando las riñas, disputas, ruidos, tumultos, etc., reprimir la vagancia y la prostitución, vigilar, durante el día y en especial en la noche, las calles y sitios públicos para impedir que se cometan robos, asaltos y atentados contra personas o propiedades, evitar los juegos prohibidos por la ley, y que los permitidos sean instalados en lugares públicos distintos a los autorizados, retirar de la vía pública a toda persona que practique la mendicidad; vendiendo mercancía en zonas prohibidas; haciendo actos inmorales; incitando a la violencia, así como cualquier acto para cuya realización requiera licencia por mandato expreso de ley o reglamento, prevenir los accidentes tales como incendios, inundaciones, explosiones, derrumbes y otros que por su naturaleza pongan en peligro la vida o seguridad de los habitantes, inspeccionar el movimiento de pasaje en las estaciones de ferrocarriles y autobuses; igualmente el de huéspedes en hoteles, casas de asistencia, pensiones, etc., evitar que los menores de edad frecuenten cantinas, bares, cervecerías y otros centros en los que pueda peligrar su integridad física, aprehender a los presuntos responsables de actos delictivos que

hayan cometido, previa orden emitida por autoridad competente, prever la comisión de delitos y la violación al bando de policía y buen gobierno, hacer cumplir las leyes, reglamentos y decretos de tránsito y transporte vigentes, mantener actualizado el sistema de circulación vial y el de ingeniería de tránsito, autorizar la expedición de licencias de conducir, permisos para la circulación y el estacionamiento de automóviles, así como la concesión para la prestación del servicio público de transporte, vigilar que el servicio de transporte público sea prestado oportuna y adecuadamente y en las condiciones que establecen las disposiciones jurídicas, otorgar asesoría técnica para prevenir fallas mecánicas que provoquen accidentes y la polución, supervisar que el servicio de estacionamiento de vehículos cumpla con las disposiciones aplicables, dirigir el tránsito y verificar el funcionamiento de señalamientos y promover las campañas de educación vial, contra el ruido y la contaminación ambiental.

c). UNIDAD DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS:

Vigilar que se cumplan las políticas de reclutamiento, selección, contratación, capacitación, promoción, transferencia y despido de personal, llevar el registro de las altas, bajas, jubilación y transferencias del personal, tramitar y supervisar las compras, así como la adquisición de servicios y el arrendamiento de bienes, establecer medidas de control y de inspección de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, determinar el adecuado almacenamiento de los artículos adquiridos, así como una rápida y oportuna entrega de las requisiciones, formular contratos y nombramientos para que sean autorizados por el presidente municipal y verificar que los servicios

médicos sean proporcionados a los derechohabientes y a sus familiares oportuna y eficazmente.

C). HACIENDA MUNICIPAL:

Por acatamiento de la Norma Suprema Federal y de las constituciones locales de las Entidades Federativas de la República, salvo la del Estado Libre y Soberano de Campeche que no lo menciona, el Municipio administrará libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de bienes de su propiedad, las contribuciones que establezca a su favor el Congreso estatal, participaciones federales, participaciones estatales, empréstitos, donaciones, legados y subsidios extraordinarios de la Federación y del Estado.

En todo caso, los recursos que se perciban deberán ser suficientes para que la municipalidad cumpla con su objetivo esencial: servir a los miembros de la comunidad.

Para hacer eficiente el manejo de los fondos, se requiere de servidores públicos esforzados, responsables, honrados, diligentes y capaces.

Que haya transparencia en la inversión pública traerá como consecuencia la confianza en la autoridad.

El saneamiento de las finanzas públicas es prioritario; para ello es necesario hacer efectivo el cobro de los ingresos en forma oportuna y correcta, así como mantener estricta disciplina en el gasto.

Es conveniente adoptar medidas que fortalezcan los recursos financieros propios de la institución municipal, y hacer uso de la facultad económica-coactiva para todos los contribuyentes morosos.

D). SITUACION ECONOMICA DEL MUNICIPIO

No obstante que nuestra Constitución General (Artículo 115, Fracción II) y las de los Estados señalan que la hacienda municipal se formará de las contribuciones que le determinen las legislaturas locales que, en todo caso, serán las suficientes para hacer frente a sus necesidades, y que se han establecido en su beneficio participaciones de ciertas contribuciones especiales, el municipio mexicano subsiste sin los recursos económicos indispensables para resolver adecuadamente sus necesidades, ni siquiera las más elementales en muchos casos.

La penuria económica es un signo distintivo de nuestro Municipio, que se explica fundamentalmente por el centralismo político y administrativo, que consecuentemente ha determinado la centralización de los recursos económicos. La Federación ha dejado poco a las entidades federativas y éstas han dado cada vez menos a los municipios.

II.9 OPINION PERSONAL PARA EL DESARROLLO PLENO DEL MUNICIPIO

Para erradicar el ostensible anacronismo que padece el sistema municipal, y por ende avanzar en el ideal del Municipio mexicano, es menester el cumplimiento de los conceptos siguientes:

Que sea el instrumento para descentralizar el poder político y la vida nacional; que sea voluntad y decisión política para resolver las demandas populares; que ejerza la administración pública con honestidad y eficacia; que se modernice la administración municipal; que sesionen una vez por semana, cuando menos, los integrantes del ayuntamiento; que tenga auténtica autonomía financiera; que procure el bienestar común de la colectividad; que involucre a la ciudadanía en la gestión de la municipalidad; que delimite perfectamente el campo de acción de la Entidad Federativa con sus municipios, de conformidad al número de habitantes, para que haya homogeneidad y uniformidad; que se instituya un organismo semejante. (oficina para fiscalizar los actos de los servidores públicos municipales); que aliente el desarrollo económico y social de la demarcación; que se establezca la normatividad, para que se regule la entrega - recepción de la administración del ayuntamiento en forma ordenada, clara y transparente; que se capacite permanente a los trabajadores municipales; que se formule el Manual de Servicios Públicos; que se implemente el Manual de Organización y de procedimientos; y que exista una respuesta puntual de los pobladores, una depuración constante de su conciencia cívica y un compromiso de buena fe con los anhelos y hechuras a que por la Ley está obligado el Municipio.

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO Y SU IMPORTANCIA EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL

III.1 NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

Para poder entender la importancia y trascendencia del Municipio en nuestro sistema, hay que analizar dos corrientes: la que ve al Municipio como un organismo descentralizado de la administración pública y la que ve en él un nivel de gobierno.

A). ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Se ha sostenido que el Municipio es una descentralización por región, de acuerdo a la doctrina administrativa francesa, que tanta influencia ha tenido en nuestro país por la difusión que en sus libros de Derecho Administrativo le dieron los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas.

Para Serra Rojas "La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales

y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial".²⁰

Gabino Fraga sostiene que "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondiente a una circunscripción territorial determinada".²¹

"La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponde a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".²²

Estos autores tratan de acomodar la figura del Municipio Jurídico de México, a la teoría francesa, principalmente siguiendo a Buttgenbach, en las ideas que éste expresa, tanto en su "Derecho Administrativo", como en su obra *Theorie generale des modes de gestion de services publics en Belgique*.

Sin embargo, estos autores, dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una Federación en donde nuestro

20. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Pág. 220.

21. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Pág. 206.

22. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Pág. 219.

Municipio tiene características bien diferentes del francés, razón por la cual no es aplicable su doctrina.

Además, aunque es cierto que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tienen profundas diferencias sustanciales como son:

Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia.

El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración, ya sea federal, estatal o bien municipal.

La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.

Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento que lo estime oportuno el Ejecutivo ya que fueron creados para apoyarlo y auxiliarlo en su actividad y al organizarse puede suprimirse la alternativa del órgano descentralizado.

El Municipio, en cambio, no es parte del Poder Ejecutivo federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.

El Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran, se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.

El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización político-social y no sólo administrativa.

El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la Federación deben acatar y, por lo mismo, el Municipio no es, ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.

El Municipio nace con la Carta Fundamental del Estado, ya que las entidades federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio y, por lo tanto, deben hacerlo en base al mismo.

De aquí que debemos considerarlo como un nivel o ente de gobierno que goza de autonomía relativa y que además de ser la base de

nuestra división territorial y administrativa, es el encargado de procurar el desarrollo integral de la comunidad a su cargo.

B). PRIMER NIVEL DE GOBIERNO.

Nuestro texto constitucional señala diversos niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública. El Artículo 40 Constitucional dispone:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Nuestro Estado mexicano es un Estado compuesto, que se integra por entidades federativas, éstas a su vez, se integran por Municipios, según lo dispone el Artículo 115 Constitucional que establece en su primer párrafo:

"Los Estados adoptan, 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".

Así, podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Estos niveles de gobierno no sólo se infieren de los Artículos 40 y 115 Constitucionales, sino de otras varias disposiciones más; citamos el Artículo 3o. que en su primer párrafo dice:

"La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano...".

El propio Artículo 3o. en su fracción IX establece:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios".

También en materia de educación tenemos la fracción XXV del Artículo 73 que establece las facultades del Congreso, que dice textualmente: "así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público".

El Artículo 27, en su fracción VI, establece:

"Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

El Artículo 31, en su fracción IV, establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios.

El Presidente De la Madrid, en la iniciativa presentada en el Senado de la República, reconoce que el Municipio es un nivel de gobierno; transcribiremos algunos párrafos en donde califica como tal al Municipio.

"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 de gobierno constitucional".²³

"Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podemos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la constitución los elementos y atribuciones conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios."²⁴

23 De la Madrid Hurtado, Miguel. Iniciativa presidencial, presentada en el Senado de la República, contenida en: Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de reforma y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Pág. 8.

24 Idem., Pág. 9 y 10.

"La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel del gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios".²⁵

C). POSTURA PERSONAL.

El Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución mexicana.

Esta fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados federados y en segundo lugar, entre éstos y los Municipios.

El Municipio es la base, la célula; los Estados forzosamente se dividen en Municipios; no es factible para ellos organizarse en otra forma; de ahí que el Municipio, además de que es una sólida base jurídico-constitucional es un nivel de gobierno, es también el resultado

²⁵ Idem., Pág. 11 y 12.

de la decisión permanente refrendada por nuestro pueblo, el logro de uno de los ideales que se alcanzó con la revolución.

Es importante estar bien convencidos de la naturaleza jurídica del Municipio, porque de la concepción que de él se tenga, dependen las atribuciones y fines que se le deban reconocer, si pensamos que es un medio de descentralización administrativa lo limitaremos y será un delegado de la autoridad central o cuando mucho un simple administrador de los servicios que requiera la comunidad, y esto no es exageración, se da en la realidad; como ejemplo, podemos ver la concepción, plasmada en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en donde el Artículo 140 establece que: "Las autoridades municipales tendrán el carácter de agentes del Ejecutivo del Estado para la observancia y ejecución de las leyes, decretos y acuerdos que se relacionen con el orden general y cumplirán, dentro de su respectiva jurisdicción, las órdenes que reciban del gobierno del Estado como superior jerárquico, siendo causa de responsabilidad su falta de cumplimiento".

Por ello debemos hacer conciencia, enfatizar y tratar que se entienda que es un nivel de gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante sus vecinos.

Que los demás niveles de gobierno entiendan, respeten y acepten esa calidad, que en la ley se le den atribuciones plenas dentro de su marco de competencias.

El considerarlo un órgano administrativo, es lo que más ha limitado al Municipio, ya que la Federación y los Estados pretenden resolverle sus problemas, toman decisiones por él, le invaden su esfera de competencia, sin el menor escrúpulo, y eso es precisamente por creer que es un órgano administrativo más, e inclusive de inferior jerarquía.

III.2 EL MUNICIPIO EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO NACIONAL.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es una respuesta al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera nacional y previsoras y con el apoyo de una vasta participación popular. De esta manera, la planeación permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

No puede concebirse el desarrollo nacional y el regional sin una correcta planeación. Desafortunadamente, en el pasado, en los gobiernos municipales, poco se había usado la planeación para el desarrollo de las comunidades, de manera articulada, programática, con objetivos claros y con un cabal análisis de los recursos financieros y humanos.

Por ello, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se ha ponderado, con equidad, la necesidad de contemplar efectivamente a la planeación municipal como herramienta del desarrollo.

Evaluando la realidad municipal de nuestro país, la planeación había sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios en la medida en que éstos y sus autoridades se debatían cotidianamente en debates más urgentes; tales como: debilidad de la hacienda municipal, ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales, deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, así como una excesiva centralización política, económica y administrativa. La administración municipal tiene como propósito fundamental la prestación eficaz, oportuna y permanente de los servicios públicos básicos que requiere la población; que se ha intentado incorporarle tareas que pretenden situarlo como promotor del desarrollo socioeconómico, aunque las adiciones y reformas al Artículo 115 Constitucional ratifican su papel de ente prestador de servicios; que en este ámbito del quehacer municipal, la planeación en los servicios resulta condicionante para la optimación en su prestación.

"La elaboración de un Plan se apoya, pues, en primer término, sobre una clara visión del futuro de la ciudad o de la región; luego, en un exhaustivo inventario de los medios existentes o de necesaria creación y, finalmente, en un escalonamiento temporal de los equipamientos realizables y de los recursos a obtener".²⁶

26

Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1, No. 2, mayo - Agosto 1986. México, D.F., Pág. 708.

Por medio de la descentralización de la vida nacional se pretende revitalizar y fortalecer la capacidad de los órdenes federal, estatal y municipal para atender las demandas y necesidades de la sociedad.

Al iniciarse la década de los setentas, se hizo evidente la existencia de desequilibrios y disparidades regionales, por lo que se planteó la estrategia denominada "de desarrollo compartido". Sus objetivos fueron fomentar un desarrollo territorial más equilibrado, un crecimiento económico con distribución justa del ingreso, la apertura de nuevas tierras agrícolas a la producción y desconcentración de las actividades económicas congregadas en las grandes ciudades. En 1971 aparecen decretos de descentralización industrial y se crean comisiones de desarrollo de ciertas regiones. En 1973 sobresale el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), a fin de canalizar recursos hacia las microregiones más necesitadas.

A partir de 1976 se realizaron acciones más directas con objetivos de desarrollo regional. Se creó el Convenio Unico de Coordinación, como instrumento de vinculación entre las tareas federales y estatales.

En 1977 se creó el Coordinación del Plan Nacional de Zonas Reprimidas y Grupos Marginados y otras instancias para elevar las condiciones de vida en las zonas deprimidas y, se elaboró un Plan de Desarrollo Urbano, para mejorar la distribución de la población y las actividades en el territorio nacional.

Además, se fijaron los estímulos para reordenar la distribución de la industria y, dentro del Plan Global de Desarrollo (1980 - 1982), se planteaba el crecimiento autónomo de las regiones.

La descentralización de la vida nacional fue una demanda que surgió de forma insistente, tanto por parte de los sectores sociales, como de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo con los principios fundamentales del federalismo, y para sentar las bases de la actividad pública regional y, debido a la modernización de la administración pública, se podía prever que los gobiernos municipales fortalecían la acción de centralización.

De acuerdo con los supuestos teóricos de la descentralización, el gobierno federal no podría, en ningún caso, establecer acuerdos directamente con los gobiernos municipales.

Es importante señalar las repercusiones de la planificación en los municipios, es decir como instituciones de planificación y de interés público, son sin duda elementos importantes que deberán estar presentes en todos los incisos de la planificación nacional.

Planificar sin Municipio, es concebir una planificación ideal, ya que los municipios dentro del juego de los valores que se entretienen en el campo de la Planificación Nacional, tienen un profundo valor social, institucional y político. Olvidar en el campo de la planificación a los municipios, es desligar la planificación del contexto histórico espacial de nuestra realidad como República.

El Municipio deberá ser considerado como el retén que sustente la totalidad del peso específico de las acciones de la planificación regional, sectorial y nacional. Una planificación nacional y regional, sin la participación municipal, ya sea del pueblo mismo que habita en la comuna y de las autoridades, es pretender construir un edificio sobre la arena, es sostener una concepción y acción irresponsable, producto de la falta de reflexión y de seriedad histórica y patriótica. Mucho se ha dicho sobre el Municipio como centro de la democracia mexicana, pero se le ha atribuido poca importancia operativa y se han hecho pocas acciones para volverle al centro histórico y darle la reubicación que le corresponde en el centro de nuestra moderna y funcional democracia.

Un elemento normativo es la Ley de Planeación ya mencionada, en donde aparece el mandato expreso referente a que las dependencias de la administración pública, centralizada y paraestatal, planeen y conduzcan sus actividades sujetas a los objetivos y prioridades de la Planeación del Desarrollo Nacional, de conformidad a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

La planeación promueve y fortalece la descentralización de la vida nacional, la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales, en un intento realmente descentralizador se debía promover sobre todo la capacidad de iniciativa. Sin embargo, en el mismo documento se señala que para llevar a cabo actividades de planeación, es imprescindible contar con una infraestructura de información, de investigación, de capacitación y tener la capacidad de operar y controlar proyectos de inversión, evitando duplicaciones e

ineficiencias, como una de las formas para llevar a cabo contenidos de plan.²⁷

III.3 EL PROCESO DE PLANEACION

A efecto de tener una perspectiva general del proceso de planeación nacional, y así poder definir la importancia del Municipio en el mismo, es conveniente referirse a éste, comenzando por su concepto:

"Es un conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan nacional y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con estas actividades se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el corto, de tal suerte que se mantenga congruencia entre las actividades cotidianas y el logro de objetivos y metas previstas y puedan corregirse con oportunidad, tanto las desviaciones en la ejecución de lo planeado, como las previsiones de mediano plazo al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados."²⁸

Para su operación el proceso se divide en las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación, cuyo funcionamiento puede efectuarse simultáneamente, sin perder su secuencia; quedado así asegurada la continuidad y congruencia entre actividades y productos del Sistema.

27 Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982, p. 10.

28 Antología de la Planeación en México. 1917 - 1985, S.P.P. Ob. Cit. Pág. 37.

1. FORMULACION.- Es el conjunto de actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Comprende la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de los objetivos y prioridades del desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí. En el caso de los programas de mediano plazo se comprende, la determinación de metas de plazos mediano y corto, así como la previsión de los recursos a utilizar; la especificación de las áreas o aspectos del Plan y los programas que requieren de la intervención de distintas secretarías o entidades desde su elaboración; los criterios que habrán de orientar la coordinación de acciones con los Estados y la concertación con los grupos sociales; y las tareas de compatibilidad de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional.²⁹

2. INSTRUMENTACION.- Es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo. Con este propósito se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia básica de las vertientes y de sus instrumentos. En esta etapa se producen distintos instrumentos claramente jerarquizados, diferenciados por su función y contenido, pero que están estrechamente vinculados entre sí y la lógica

29

Antología de la Planación en México. 1917 - 1985, S.P.P. Ob. Cit. Pág. 27.

del proceso de programación anual exige que su ejecución sea atendida en forma simultánea, aunque su fecha de terminación sea diferente.

Las actividades fundamentales de esta etapa consisten en precisar las metas y acciones para avanzar anualmente en el cumplimiento de los objetivos definidos para el mediano plazo; definir los instrumentos de política económica y social; asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y precisar los tiempos de ejecución del Plan y los programas.

La operación de las actividades de la instrumentación se basa en la programación anual, en sus dos líneas: operativa y presupuestaria; de las cuales la primera se refiere a los aspectos normativos y sustantivos, y la segunda a los aspectos financieros de las acciones de planeación.

El marco de referencia para la programación anual es proporcionado por las orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, debido a la coyuntura que impera en el momento de su elaboración y por las previsiones habidas en el futuro cercano. Sus propósitos son establecer los criterios de política económica y social para el período, analizar cuantitativa y cualitativamente los objetivos, políticas y estrategias establecidas en los programas de mediano plazo, fijar las prioridades anuales que orientarán la estructura del gasto público, y proporcionar los elementos necesarios para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal definan sus programas de trabajo.

La programación anual consiste en un conjunto de actividades de congruencia y especificación de los lineamientos generales (de mediano plazo) contenidos en los programas nacionales con las políticas e instrumentos a utilizar en un año.

Asimismo, se consideran las acciones que a través de las cuatro vertientes, emprenden los sectores público, social y privado para desagregar los contenidos generales de la planeación, objetivos y estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial.

Estas vertientes son:

a). Obligatoria.- Comprende el conjunto de acciones que ejecuten las dependencias de la Administración Pública Federal para el logro de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas del sistema. Los instrumentos más importantes de esta vertiente son los programas-presupuesto de cada dependencia o entidad, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí.

b). Coordinación.- Esta vertiente abarca las secciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en los Estados y que convierten en el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo celebrados por el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, con la finalidad de hacer compatibles tareas comunes de aquél y éstos, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

c). Concertación.- Comprende las acciones del Plan Nacional y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales interesados en la ejecución concertada de los objetivos del Plan y los programas.

d). Inducción.- Incluye la ejecución de los instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinadas conductas de los sectores social y privado, con objeto de hacer compatibles sus acciones con lo especificado en el Plan y los programas. dentro de esta vertiente se localizan a nivel global, entre otros, las políticas de gasto público, financiera, de empleo, fiscal y monetaria. A nivel sectorial e institucional existe un gran número de instrumentos para la inducción.

3. CONTROL.- Es el conjunto de actividades dirigidas a vigilar que la ejecución de acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite que se detecten y corrijan oportunamente las desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el fin de lograr el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos y asignación de recursos, contenidas en el Plan, los programas y los presupuestos de la Administración Pública Federal.

Se distinguen dos tipos de control:

- 1.- El Control normativo y administrativo; y
- 2.- El Control económico y social.

El primero es el que está destinado a vigilar el cumplimiento de la normatividad que rige las acciones y operaciones de las dependencias y entidades. Dicha normatividad abarca diversos aspectos: administrativos, contables, financieros, jurídicos y en materia de planeación. Este control será ejercido en el Seno del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG) que coordina la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus competencias.

El segundo es el que está dirigido a vigilar, por un lado, que el Plan y los programas que se generen en el sistema sean congruentes y, por otro lado, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y presupuestos por parte de las dependencias y entidades, efectivamente se dirijan a la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

El ejercicio de este control corresponde, en el nivel global, a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, en el sectorial, a las dependencias y Coordinadoras de Sector, en el institucional, a las respectivas unidades de planeación.

El Congreso de la Unión ejerce un control externo al sistema, por medio de su facultad de aprobar tanto el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos, como la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

4. EVALUACION. Es el conjunto de actividades tendientes a valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del propio Sistema. El período normal para realizar una evaluación es de un año, después de la aplicación de cada programa anual. Además, es un instrumento indispensable para conocer en que forma y medida se van alcanzando los objetivos y metas propuestas.

Se busca que la evaluación sea una práctica permanente en todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, para analizar su propia acción.

Las actividades fundamentales de la evaluación son:

a). Cotejar los objetivos y metas propuestos con los resultados al final del período;

b). Verificar que se cumplan los objetivos y metas de los programas de mediano y corto plazo;

c). Analizar las causas de las posibles desviaciones que hayan impedido el cumplimiento de los objetivos propuestos o que hayan causado que éstos fueren sobrepasados.

d). Contribuir a trazar propuestas de acciones encaminadas a modificar o mantener las estrategias de los programas anuales; las políticas, instrumentos y recursos empleados, teniendo como objetivo que las metas del siguiente ciclo anual se cumplan de acuerdo con el esquema de planeación.

En relación al Sistema de Planeación en su conjunto, la evaluación proporciona elementos que valoran su funcionamiento, indicando el grado de integración de los niveles, de la estructura y la adecuación de las áreas administrativas de los integrantes, la precisión de las bases jurídicas y el mejoramiento de los servicios de apoyo.

Se diferencian cuatro tipos de evaluación:

1a.- Evaluación Programático-Presupuestal. Tiene como fuente de su análisis al Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde se determinan las aperturas programáticas y montos presupuestales asignados, se definen los objetivos, identificando a los responsables de la ejecución de los programas, además de incluir las metas presupuestarias y de operación.

El contenido cualitativo de este tipo de evaluación, permite retroalimentar al proceso de planeación, en su fase de programación-presupuestación. Los aspectos que abordan son:

a). Los avances y obstáculos en el cumplimiento de los objetivos;

b). El comportamiento de los componentes del gasto y la forma de financiamiento de éste; y

c). Cuando es el caso, la incidencia de las acciones gubernamentales en la problemática económica y social.

El informe de gobierno es el documento que por Ley lleva a cabo este tipo de evaluación, debido a que debe informar sobre el estado que guarda la administración pública del país, en donde se mencionan las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

2a.- Evaluación de la gestión de la Administración Pública Federal.- Se refiere a los aspectos relacionados con el grado de cumplimiento de las normas y propósitos de la Administración y sobre el buen uso y manejo eficiente de los recursos y fondos públicos. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la encargada de informar anualmente al Ejecutivo los resultados de esa evaluación.

3a.- Evaluación Contable. Es la expresada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y se concentra en el uso y destino de los recursos presupuestales. Está cercana a lo programático-presupuestal por el énfasis que se pone sobre el análisis contable que muestran los resultados de la gestión financiera del Sector Público Federal controlado presupuestalmente, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerce el presupuesto.

4a.- Evaluación Económico-Social. Es la que se refiere al análisis obtenido con la ejecución del Plan. Sus resultados constituyen el diagnóstico actualizado de la situación económica, social y política del país.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la evaluación se realiza en cada uno de sus niveles:

En el nivel institucional, las entidades paraestatales deben efectuar sus evaluaciones tomando en cuenta los objetivos y prioridades de sus programas institucionales y los programas de mediano y corto plazo del Sector al que están inscritos. Estas evaluaciones se presentan al Coordinador de cada Sector y se agregan a los informes sectoriales de evaluación.

En el nivel Sectorial, las dependencias que fungen como Coordinadoras de Sector conforman los informes de las entidades coordinadoras, evaluando los resultados para formar luego el informe de evaluación sectorial. Este informe se debe presentar en el Informe de Ejecución.

En el nivel global, se lleva a cabo la síntesis de las evaluaciones sectoriales.

De esta manera, el informe de evaluación sectorial que se presenta en el mes de marzo es el documento de evaluación de mayor cobertura en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta para su funcionamiento con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial, acorde con la función que desempeñarán en cada una de ellas y con la relación existente entre ellos mismos. Estos instrumentos se materializan a través de documentos, tales como planes, programas, leyes, informes de control o evaluación, los que contienen objetivos, estrategias, políticas, medidas operativas que se aplicarán para atender las prioridades de la planeación nacional, considerando la participación de los grupos sociales y de los Estados.

Los instrumentos de los que hablamos se clasifican en:

A. NORMATIVOS A MEDIANO PLAZO.

- a). Plan Nacional de Desarrollo,
- b). Programas de mediano plazo
 - Sectoriales,
 - Estratégicos: regionales y especiales,
 - Institucionales.

B. OPERATIVOS, DE CORTO PLAZO.

- a). Programas anuales:
 - Programa Operativo Anual Macro.
 - Programa Operativo Anual.
 - Programa de Trabajo.
- b). Ley de Ingresos,
- c). Presupuesto de Egresos,
- d). Convenios Unicos de desarrollo,

- e). Contratos y Convenios de Concertación,
- f). Instrumentos Administrativos.

C. DE CONTROL.

- a). Informes trimestrales de la situación económica y social,
- b). Informes de los Gobiernos Especializados,
- c). Informe de la Comisión Gasto-Financiamiento,
- d). Informes de las auditorías gubernamentales.

D. DE EVALUACION.

- a). Informes de Gobierno,
- b). Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo,
- c). Cuenta Pública,
- d). Informes sectoriales e institucionales,
- e). Informes sobre áreas y necesidades específicas,
- f). Informe anual de evaluación de la gestión gubernamental."

El Plan Nacional de Desarrollo, que como señalamos, es un instrumento normativo de mediano plazo, se explicará en inciso aparte, debido a su importancia.

En seguida examinaremos, dentro de los instrumentos operativos de corto plazo, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

La Ley de Ingresos de la Federación contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del Sector Público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una

de ellas para su aplicación. Su vigencia es de un año, permitiendo replantear el uso de determinado instrumento o política, en función de los resultados obtenidos durante un ejercicio fiscal.

La integración de la Ley deberá tomar en cuenta los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional para asegurar su congruencia con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente.

De entre los instrumentos de planeación, la Ley de Ingresos ocupa un lugar muy importante, precisamente por la política de financiamiento que establece, razón por la cual debe mantenerse estrecha congruencia con el Presupuesto de Egresos y con el Programa Anual Global.

El Presupuesto de Egresos, de acuerdo con la legislación aplicable, cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución.

Los presupuestos son elaborados cada año; iniciando los trabajos de preparación en el mes de enero y el proceso de formulación del proyecto a mediados de mayo. Para esto se toma en consideración:

- a). Las políticas de gasto público fijadas por el Ejecutivo Federal;

b). Las políticas y directrices del programa anual global del Sector Público Federal;

c). Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior;

d). El programa financiero general elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

e). La interrelación con los distintos instrumentos de política económica y social establecidas por el Ejecutivo Federal;

f). Los acuerdos de concertación con los sectores social y privado y los convenios de coordinación con los Estados; y

g). Las políticas y directrices establecidas en los Programas operativos anuales preliminares.

Es atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, teniendo en cuenta:

a). La descripción en detalle de los programas en que se basa el proyecto con los objetivos, metas, unidades, responsables de ejecución y la evaluación estimada por programa.

b). La explicación de los principales programas, especialmente aquellos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.

c). La estimación de ingresos y propuesta de gasto del ejercicio fiscal que se propone, comprendiendo consideraciones sobre los empleos que se generan.

d). Los ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal y la estimación del ejercicio en curso.

e). La situación de la Deuda Pública y de la Tesorería al término del último ejercicio fiscal, y de la que se prevé al fin de los ejercicios en curso e inmediato siguiente.

f). Los análisis sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro; y

g). En general, la información específica sectorial e institucional que se requiere para integrar el proyecto.

III.4 LEY DE PLANEACION

En diciembre de 1982 el Congreso de la Unión expidió la Ley de Planeación, sustento jurídico de la Planeación Nacional del Desarrollo, la cual entró en vigor el 6 de enero de 1983.

Las características relevantes de este ordenamiento son:

a). Instituye la participación social en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas y prevé procedimientos para extenderla en su ejecución y evaluación.

b). Define las responsabilidades de quienes intervienen en el proceso de planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.

c). Impulsa el fortalecimiento de la capacidad de planeación en los tres ordenes de gobierno; federal, estatal y municipal.

d). Jerarquiza los instrumentos de planeación en tres niveles, global, sectorial e institucional, para que, a partir del Plan Nacional de Desarrollo se formulen los programas sectoriales, entre ellos el de salud; los institucionales, los regionales y especiales que determine el Presidente de la República, asegurando, de esta manera, la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.

De acuerdo con este instrumento normativo, la Planeación Nacional de Desarrollo se lleva a cabo a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Ley establece las normas del funcionamiento de dicho Sistema y el proceso a que deberán sujetarse las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y además señala que las dependencias y entidades forman parte del Sistema a través de las unidades administrativas que tienen asignadas las funciones de planeación dentro de cada una de ellas.

También la Ley señala la participación de los gobiernos de los estados en el multicitado Sistema. Al efecto se establece la posibilidad de convenir la coordinación que se requiera, la colaboración en el ámbito de su jurisdicción a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y por último, la planeación conjunta de acciones.

La Ley de Planeación no regula, de manera amplia, la planeación estatal y municipal. Es por eso que los gobiernos de los estados y las autoridades municipales, de acuerdo a sus componentes y tomando en cuenta la necesidad de relacionar sus actividades de planeación con los del Sistema Nacional de Planeación Democrática, deben desarrollar acciones dirigidas a precisar y fortalecer esquemas de planeación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

En algunos estados se han hecho reformas o adiciones a sus constituciones a fin de institucionalizar la planeación como instrumento de gobierno; en otros se están creando o consolidando Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

En todos los casos se han previsto mecanismos para que los municipios participen en esas diferentes actividades vinculadas a su ámbito de acción.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), se están creando como el núcleo orgánico de los sistemas estatales de planeación. Además se ha avanzado en la precisión de:

- a). Las responsabilidades de los Ejecutivos Estatales en el proceso de planeación de sus entidades;
- b). Las atribuciones de las diferentes Secretarías del Ejecutivo Estatal en el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de los documentos de la planeación estatal;
- c). El papel de las legislaturas en dicho proceso;
- d). La función de los delegados federales;
- e). Los documentos centrales que ordenarán a la planeación estatal y municipal, sus contenidos generales y formas de instrumentación;
- f). El papel de los municipios en los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, reconociendo su nivel de desarrollo y, en muchos casos, sus carencias administrativas e informativas;
- g). Las formas y tiempos de la participación social en la planeación estatal y municipal; y
- h). La coordinación de la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo.

La planeación estatal contribuye a lograr uno de los principales propósitos del Plan Nacional de Desarrollo; la descentralización de la vida nacional, ya que a través de la vinculación entre la planeación estatal y la nacional se busca establecer una estrecha y efectiva coordinación entre los estados y el gobierno federal para llevar a cabo de manera eficaz las tareas relacionadas con el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional, dando plena vigencia al federalismo e impulsando el desarrollo de las regiones en forma equilibrada.

El Municipio, comunidad organizada y activamente participativa con capacidad política, jurídica y administrativa, donde se registran las demandas básicas de la población, se apoyará en la planeación democrática para fortalecerse como instancia de gobierno.

La integración del Municipio al proceso de desarrollo del Estado es una necesidad palpable, es muy importante canalizar los esfuerzos para unir los criterios de asignación del gasto público estatal con las políticas y necesidades de los gobiernos municipales.

III.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Características Generales:

Es el instrumento de mayor agregación y cobertura de todo el Sistema y considera, con una perspectiva nacional, a todos los sectores y regiones del país. Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los Estados y Municipios.

En su formulación intervienen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados, a través de los foros de consulta popular, y las Entidades Federativas y municipales.

Por tratarse del primer instrumento, el Plan es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la

fecha de inicio de cada administración. Indica además, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía o la sociedad.

De acuerdo a lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo contiene, de acuerdo a la Ley:

-Los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país;

-Previsiones sobre los recursos a utilizar, y

-Lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

Sus contenidos son básicamente cualitativos, dejando para los instrumentos de corto plazo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El Plan Nacional de Desarrollo es sometido para su aprobación, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Presidente de la República y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación. A la fecha se han publicado dos: El de 1983-1988 publicado el 31 de mayo de 1983 y el actual Plan Nacional de Desarrollo de 1989 - 1994, publicado el 31 de mayo de 1989.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales:

- a).- Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo,
- b).- Ampliar nuestra vida democrática,
- c).- Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y
- d).- Elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

Se precisan en este documento, las bases del acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática. Se busca adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales, y las prácticas que de ellas se desprenden, al nuevo México político. Se propone preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho; perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política; modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno, y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; y, dar nuevo impulso a la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo.

El Plan precisa la colaboración que el Ejecutivo dará a los Poderes Judicial y Legislativo para que sus trascendentales labores alcancen su más eficaz dimensión.

De esta manera, la forma más idónea de fortalecer a la Nación es con un Plan como éste, que cuenta con objetivos precisos, estrategia coherente, reglas claras para alentar la participación y promover el diálogo permanente y abierto entre el gobierno y la sociedad. Guía de esta Planeación y de la acción, es el compromiso insoslayable de propiciar la creación de la riqueza socialmente producida, y vigilar que

su distribución mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes.

El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento para la realización de los objetivos anteriormente mencionados y la participación del pueblo, que constituye el motor que lo impulsará.

III.6 CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

El Convenio Unico de Desarrollo se define como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, por medio del cual los ejecutivos federal y estatal establecen compromisos sobre acciones de competencia concurrente y de interés común, para que en todos los niveles del gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización y el fortalecimiento municipal, para lograr el desarrollo del país.³⁰

El Convenio permite a las administraciones federal y estatal actuar para que las regiones del país participen de los beneficios del desarrollo mediante la descentralización de programas federal y de inversión, así como impulsar la transferencia de recursos financieros para fortalecer las haciendas públicas locales. Con ésto se promueve el desarrollo regional, y la prestación de servicios que queda a cargo de los gobiernos estatales y municipales. El Convenio responde a las

30

Convenio Unico de Desarrollo, Instrumento de Desarrollo Regional, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.

bases jurídicas establecidas en los Artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mismos que tienen sus antecedentes en los Convenios Unicos de Coordinación de 1978, los que se modificaron en 1979 para ajustarse a la estructura financiera de los programas estatales de inversión al elaborarse los nuevos planes estatales de desarrollo.

En 1980 el Convenio incorporó la organización sectorial de la Administración Pública Federal a los programas de desarrollo estatal, todos estos mecanismos prepararon el terreno para el acercamiento de las instituciones gubernamentales y la mayor colaboración en tareas de planeación y desarrollo. En 1981 se sustituyeron los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social, que eran instancias federales, por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, que quedaron bajo la responsabilidad de los Estados, estos Comités podrían haber sido un paso muy importante en programas y acciones si se les hubiera permitido establecer y operar sus recursos.

También en 1981 se incorporaron al Convenio planes de apoyo como el Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR), pero a partir de 1982 se transfirieron otras entidades paraestatales a los Estados, con lo que se intentó ampliar las acciones de descentralización administrativa.

Es en de 1984 cuando los compromisos entre la Federación y los estados se realizan en los programas de desarrollo regional y unen a los mecanismos anteriores para dar respuesta a las prioridades de los

estados y municipios con programas de infraestructura básica, infraestructura para el desarrollo social, programas productivos y de coordinación especial, como los "Servicios Especiales de Empleo". Asimismo, el Convenio contempla apoyos financieros a estados y municipios para cubrir ciertas insuficiencias en el gasto corriente de los gobiernos locales. Las decisiones, que hasta el momento se han tomado para satisfacer tan ambiciosa aspiración son en pro de dotar con más recursos económicos a los estados y municipios, para ampliar sus espacios de acción pública.

El problema surge cuando las burocracias centrales no parecen dispuestas a confiar plenamente en la capacidad de los gobiernos locales para utilizar esos recursos, por un lado, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha establecido numerosas formas y requisitos que satisfacer, para poder aprobar los programas y acordar la dotación de recursos, y por otro, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación supervisa y controla para evitar desviaciones, sólo porque se trata de recursos federales. Es necesario apoyar técnicamente a los estados y municipios, pero dejando márgenes para actuar sobre bases de confianza y respeto a sus espacios de acción política.

Las limitaciones dificultan la descentralización administrativa porque no se cuenta con recursos amplios para llevarla a cabo, asimismo se fragmentan las operaciones y se recurre a la delegación y desconcentración de funciones, lo que en última instancia redundaría en el fortalecimiento de los órganos centrales a pesar de que los servicios se presten, finalmente, en el lugar donde se demandan.

La auténtica descentralización supone la decisión política de unidades autónomas, que definan con libertad sus normas y establezcan sus necesidades según las prioridades que existan y participen en la descentralización de programas, oficinas y organismos o empresas. Esas decisiones serían resultado de su experiencia y de sus propias condiciones.

La descentralización administrativa no origina un poder propio, sólo atribuye funciones y organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomos. Los órganos institucionales con poder político, estados y municipios, son claro ejemplo de descentralización política al reconocérseles su poder y capacidad para llevar a cabo las atribuciones que la Constitución les confiere.

La voluntad democrática de los países en desarrollo se convierten en centralismo democrático, en esta fórmula se conjugan por lo menos de manera intelectual y aparente, las contradicciones insolubles que se dan entre federalismo-descentralización y efectividad.

En nuestra opinión, la situación jurídica de los gobiernos de los estados en materia de planeación y programación del desarrollo, hasta ahora no ha sido suficientemente clara.

Se tiene poca experiencia en la aprobación y ejecución de los planes y programas a nivel estatal.

El Convenio Unico de Coordinación de 1981 ha mejorado la relación entre Estado y Federación, igual cosa ha sucedido con la nueva

estructura y funciones de los COPLADES, dicha mejoría se limita a la formulación, promulgación y control de los planes, pero no presentan una base jurídica sólida para su aprobación, ni asegura la obligación de su ejecución.

La situación jurídica de los planes y programas estatales presenta problemas que no han sido resueltos. Los gobiernos de los Estados tendrán que revisar y precisar las facultades que sus constituciones otorgan al Poder Ejecutivo en materia de planeación del desarrollo. Esta precisión sólo se ha conseguido en el área de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Las reuniones nacionales entre funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de los estados, serán al foro indicado para plantear la conveniencia de elaborar un sistema jurídico, que defina los objetivos, las normas y los procedimientos en los diversos procesos de planeación aplicables a todos los niveles de gobierno.

III.7 EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO ESTATAL INTEGRAL.

Como hemos dejado apuntado con anterioridad, el Municipio es el principal elemento dinamizador para asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, además de ser promotor del desarrollo estatal integral, por lo que se pretende incorporarlo y vincularlo en forma gradual y sistemática al proceso de toma de decisiones, por medio de la planeación y con apoyo en una

activa participación popular para fijar sus prioridades y proponer las soluciones adecuadas para que sean incorporadas a las políticas y estrategias estatales de desarrollo, en este sentido el fortalecimiento del vínculo entre la planeación estatal y municipal se orienta a incrementar la capacidad de negociación de los habitantes y de las autoridades del Municipio frente a las acciones del gobierno estatal; a canalizar las demandas populares con la finalidad de acrecentar la capacidad organizativa de la población, para aportar soluciones en favor de su propio desarrollo y aprovechar al máximo el potencial de cada Municipio.

En los Estados cuyos municipios cuentan con su Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADE) tienen la capacidad y los recursos necesarios para elaborar un Plan o Programa de Desarrollo Municipal o de tener lo anterior, podrán solicitar asesoría y apoyo técnico del COPLADE de su Entidad para integrar y dar congruencia a sus documentos. Su cobertura temporal será de tres años y la espacial incluirá la zona geográfica del Municipio. En cuanto a su contenido dependerá del tamaño e importancia del mismo.

De lo expuesto, se sugiere que por lo menos se sujete a los principios que establece la Ley de Planeación del Estado y la legislación estatal correspondiente; que comprenda un diagnóstico, objetivos, prioridades económicas y sociales y líneas de acción relevantes, como lo vimos con anterioridad.

Los planes municipales tienen entre sus funciones las de precisar y adecuar a sus necesidades los objetivos, metas y lineamientos

contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo (PLADE), en consecuencia, el Plan Municipal deberá ser elaborado o actualizado dentro de un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de elaboración del PLADE. Cuando el cambio de gobierno del Municipio difiera del correspondiente al del Estado, el plazo de elaboración será a partir de la toma de posesión del presidente municipal o según lo estipulado en la Ley de Planeación Estatal.

"En el caso de que en la entidad federativa no se elaboren planes municipales es recomendable precisar en el PLADE, objetivos y lineamientos de alcance municipal vinculados a la planeación estatal".³¹

Por lo que la Ley de Planeación en sus diversos aspectos constituye en cierto modo un programa de Gobierno para determinados puntos y actividades.

Los elementos del Sistema Nacional de Planeación presentan una doble corriente, la cual se manifiesta en forma distinta: Por una parte aquellas que afirman que los Estados de la Federación son sujetos pasivos que quedan afectados por la Planificación Federal, por ejemplo sujeta al Plan Nacional de Desarrollo y por otra parte aquellas que afirman el carácter sectorial al que quedan afectados los Estados por los planes sectoriales.

Al hablar de esta pluralidad, estamos en la posibilidad de contradicciones, incompatibilidad y derogaciones de los mismos

³¹ Antología de la Planeación en México. 1917 - 1985. S.P.P. Ob. Cit. pág. 265.

Planes, motivo que crea la necesidad de que los planes de los estados y municipios, se adapten a los objetivos y directrices de la Ley de Planeación Nacional de Desarrollo, en forma congruente de acuerdo con los criterios, metas y objetivos que señale el Plan Nacional de Desarrollo y su Ley respectiva.

Trataremos diversos aspectos del Municipio que consideramos los más importantes, de conformidad con las reformas del Artículo 115 Constitucional, para comprender la importancia del Municipio como Promotor del Desarrollo Estatal.

A). Aspecto Político

En el aspecto político, las reformas y adiciones buscan fortalecer la popularidad política en los Ayuntamientos y protegerlos contra destrucciones arbitrarias. Para ello, la nueva versión del artículo constitucional generaliza la representación proporcional a todos los municipios del País, no sólo aquéllos con más de 300 000 habitantes como era antes. Es decir, los partidos de oposición tendrán acceso a los Ayuntamientos aunque no consigan mayoría en las elecciones municipales. Además, el nuevo artículo precisa el procedimiento a seguir para la suspensión de Ayuntamientos. La facultad de destituir a las autoridades municipales queda al arbitrio de las Legislaturas de los Estados, pero es preciso que la destitución sea por causa grave, y sólo con el acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes. Si bien estas medidas de democratización y fortalecimiento de la autoridad política de los municipios son trascendentales, el otro conjunto de reformas y

adiciones al Artículo 115, propuestas por el Ejecutivo, entrañan un cambio estructural de mayores dimensiones.

B). Aspecto Administrativo

En su aspecto administrativo, se otorgan facultades a los Ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Con esta reforma se otorga la competencia de reglamentación a los municipios a precisar en el Texto Constitucional, que son servicios a cargo de la Autoridad Municipal, tales como: el suministro de agua potable, alcantarillado; alumbrado público; limpia, mercados y centrales de abasto; panteones; rastro, calles; parques y jardines; y la seguridad pública. La enumeración no es limitativa y se establecen procedimientos para ampliarla; las legislaturas locales lo determinan, según las condiciones territoriales, socioeconómicas y de su capacidad administrativa. Por lo demás, la reforma constitucional autoriza para que los municipios de un mismo Estado puedan asociarse para prestar más eficazmente algún servicio.

Por último se faculta a los Ayuntamientos para participar en la planeación del desarrollo urbano, sujetos a lo establecido en las Leyes Estatales y Federales.

C). Aspecto Económico.

La Reforma en el aspecto económico, puede propiciar un proceso de descentralización importante, ya que el texto anterior señalaba únicamente que los municipios administrarían su hacienda, formada por contribuciones que les señalaría la Legislatura Estatal. En el reformado artículo 115 Constitucional se precisan los rubros económicos en favor de las haciendas de los municipios, no otorgados por la Legislatura Local. Queda a su favor, aparte de los rendimientos de sus bienes e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La reforma devuelve a los municipios, ingresos que habían perdido en reformas constitucionales anteriores.

D). Aspecto Constitucional

La Reforma eleva a rango Constitucional el Sistema de Convenios Unicos de Desarrollo. Por medio de éstos el Gobierno Federal planea, regula y conduce la transferencia de recursos financieros a los Estados y ahora a los municipios. En el texto reformado del Artículo 115 Constitucional se autoriza a los estados a realizar funciones, diseñar y ejecutar obras y prestar servicios públicos de competencia federal siempre que el desarrollo económico y social lo recomiende. Se trata de desconcentrar y descentralizar funciones, recursos y acciones de la Federación, añadiéndose que estos convenios se celebrarán también entre los estados y los municipios.

Un problema constante de los trabajadores al servicio de los municipios ha sido la inseguridad e inestabilidad laboral pues con frecuencia, al cambiar el Ayuntamiento se sustituía a todos los empleados, con lo que la administración municipal era normalmente un objetivo económico del grupo político que ganaba las elecciones, pasando por alto los derechos laborales de los trabajadores. Por ello, la ley reformada manda que los congresos locales legislen sobre la materia, con base en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional que trata de los empleados públicos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es una respuesta al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera nacional y previsoras y con el apoyo de una vasta participación popular. De esta manera, la planeación permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

La Planeación Democrática, elemento esencial de esta nueva concepción, queda instituida en el texto del Artículo 26 Constitucional, que establece:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social o cultural de la Nación".

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será

democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Estos preceptos establecen y norman la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus respectivos ámbitos de competencia de acuerdo al interés general de la Nación y al Estado de derecho.

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las Entidades Federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y de la

población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación".³²

La planeación es más importante que los planes o programas generados, distintos por su jerarquía, cobertura espacial y temporal y su finalidad, y para el éxito de aquella, es esencial su ejecución real y su incidencia directa en la toma de decisiones, más que su creación.

En resumen, el Sistema Nacional de Planeación Democrática involucra principalmente, a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de planeación. Inclusive también a las áreas operativas que deben estar en posibilidad de ejecutar lo planeado y de proporcionar los elementos que apoyen las actividades básicas de dicha planeación.

32

Antología de la Planeación en México 1917 - 1985, S.P.P., Ob. Cit. Pág. 25.

CAPITULO IV

LA NECESIDAD POLITICA, SOCIAL Y JURIDICA DE LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO Y SU PROBLEMÁTICA EN EL SISTEMA MEXICANO

El Municipio es un órgano representativo de la democracia, es la base de ella misma, es el primer nivel de gobierno, es la representación de grupos minoritarios; el gobierno directo de la asociación de vecindad son algunas de las funciones primordiales del Municipio, ya que la democracia requiere de la incorporación de grandes masas a los mecanismos de división y ejecución de las tareas comunitarias.

La importancia del Municipio en la estructura gubernamental del país, consiste en delimitar territorialmente los centros de población dentro de la estructura política-social y jurídica de nuestra República, a efecto de lograr la democracia y satisfacer los requerimientos de la Nación y de la población como tal, siendo su objeto, cumplir los cometidos de interés social a través de un efectivo control de la hacienda y satisfacción de servicios públicos, además del papel político tan importante que juega y del eje social que es como institución. A fin de lograr la integración y solidaridad que fortalece al propio Municipio, jurídicamente tiene una sólida base constitucional, teniendo el Municipio una función político-administrativa encaminada a fortalecer el sistema federal y para poder dilucidar nuestros comentarios veremos el papel que desempeñan en diversos ámbitos:

IV.1 EL PAPEL JURIDICO POLITICO Y SOCIAL QUE DESEMPEÑA EN EL SISTEMA MEXICANO.

A. JURIDICO.

EL Municipio como primer nivel de gobierno goza de personalidad jurídica propia lo que significa que es sujeto de derechos y obligaciones, por lo que es apto para contraer compromisos y tener facultades que le confiere la Carta Magna en su Fracción II del numeral 115, donde se regulan las bases para su funcionamiento.

Se debe estar convencido de la naturaleza jurídica del Municipio, porque de esta concepción dependen las atribuciones y fines que se le deben reconocer y como se mencionó en nuestro capítulo anterior, el Municipio debe establecer el orden jurídico para sancionar aquellos actos que infrinjan bandos gubernativos y de policía, para resarcir daños causados por actos de autoridad que vulneren la esfera de derechos de los particulares por actos de la Administración Pública municipal, ya que en un Estado de Derecho, como el nuestro, todos los actos de gobierno deben ser fundados y motivados (Artículos 14 y 16 Constitucionales) por lo que el papel que juega el Municipio es para establecer un marco jurídico donde se contemplen las atribuciones del Ayuntamiento. Por una parte, este órgano está facultado jurídicamente, para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, pero siempre sujeto a la legislación local. Por otra parte, el Municipio es considerando principalmente una delegación del Poder Ejecutivo y por ello se le califica de reglamentaria la facultad que tiene para crear normas exclusivamente, a través de la expedición de los "Reglamentos Autónomos".

El Municipio nace con la Carta Fundamental del Estado, ya que las Entidades Federativas para estructurarse requieren de municipios, quienes realizan una serie de actos administrativos y actividades jurisdiccionales, de los que hablamos a continuación:

a). Actos Administrativos Municipales.

El acto administrativo es la manifestación unilateral y externa de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de su potestad crea, reconoce, modifica, transmite, declara y extingue derechos y obligaciones de carácter concreto y personal, con el objeto de satisfacer intereses generales.³³

El Municipio, a través de sus órganos, produce actos administrativos, como son las autorizaciones, licencias, permisos, concesiones y, en general, todos los relativos a la prestación del servicio público.

Existe la creencia de que el Ayuntamiento es un órgano ejecutivo, pero esto no es exacto; en forma generalizada las leyes orgánicas municipales establecen que los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutivas, ni pueden actuar de manera unitaria, sino sólo en forma colegiada, ya sea en cabildo o en comisiones; en éstas sólo podrán estudiar, analizar y proponer soluciones al Ayuntamiento, sobre

33

Acosta Romero, Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, p. 354.

problemas que afecten a la colectividad; hay antecedentes en las legislaciones municipales de Tabasco y de Tamaulipas de que los presidentes municipales pueden ejercer el derecho de veto.

El Municipio, a través de su Ayuntamiento, realiza algunos actos de carácter reglamentario, como son la elaboración de bandos y reglamentos municipales; por ejemplo, reglamentos para su organización particular interna; reglamentos para la participación vecinal; reglamentos para regular las relaciones que se generan con motivo de la prestación de servicios públicos; pudiendo señalarse como ejemplos, los reglamentos de los Consejos de Colaboración Vecinal, los reglamentos de bomberos, reglamentos de cementerios, reglamentos de alumbrado público, bandos de policía, buen gobierno, etc.

El presidente municipal promulga los bandos y reglamentos municipales y ordena su publicación, en ejercicio de la función ejecutiva del Municipio.

El problema principal de la administración pública municipal es la falta de capacidad, preparación y profesionalismo de los servidores públicos municipales: cuando el Municipio prepara y capacita a sus servidores, éstos se van a la administración estatal o federal o bien, a la iniciativa privada, donde son mejor pagados, y el Municipio por sus limitaciones económicas no puede retenerlos, por ello el Municipio debe tener capacidad económica, para así poder pagar adecuadamente a sus servidores y así poder aprovechar el potencial de gestión que realmente tienen los Municipios.

El Municipio formalmente no tiene facultades legislativas ya que éstas recaen en el Presidente de la República, el Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados.

Sin embargo, materialmente algunos de sus actos pudieran considerarse de naturaleza legislativa. Esto es que si prescindimos del autor de la ley y atendemos únicamente al producto de la actividad municipal, podemos establecer que los municipios realizan actividades consideradas materialmente como legislativas, tal es el caso de la formulación y remisión al H. Congreso local, para su aprobación sus presupuestos anuales de ingresos y egresos para el año siguiente.

Las anteriores actividades se encuentran enunciadas como parte de las facultades municipales en la mayoría de las leyes orgánicas municipales y por su naturaleza deben encuadrarse dentro del ámbito legislativo.

La facultad señalada en primer término, es de hecho una actividad legislativa municipal toda vez que constituye la presentación de las mismas leyes de ingresos y presupuesto de egresos municipales al Congreso local, leyes que son formuladas por los municipios y llevadas al Congreso local para su revisión y aprobación, con objeto de ejercer el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato siguiente.

De acuerdo con las leyes orgánicas respectivas será el Regidor de Hacienda quien formule anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Egresos del Municipio que regirá en el año siguiente. Asimismo

corresponde a la Tesorería Municipal presentar al Ayuntamiento la cuenta del ejercicio anterior y remitirla a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local.

b) Actividad Jurisdiccional

El acto jurisdiccional es la declaración unilateral que realiza un órgano competente del Estado, en ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual, con el objeto de conservar el orden jurídico, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales.³⁴

Los órganos municipales realizan actos jurisdiccionales y resuelven las controversias que se suscitan al cuestionarse los actos de la administración municipal, así como las controversias que surgen entre su población, con motivo de las relaciones vecinales.

La función jurisdiccional que realiza el Municipio está encaminada a establecer el orden jurídico, el cual puede ser quebrantado en dos formas:

a). Por acciones u omisiones realizadas por particulares que alteran la paz municipal, infringiendo los reglamentos gubernativos o de policía.

b). Por actos u omisiones de la administración pública municipal que vulneren la esfera de derechos de un particular y que éste impugne el acto u omisión.

En el primer caso, es frecuente que por la coincidencia en el espacio donde conviven los vecinos se produzcan roces, diferencias,

³⁴ Robles Martínez, Reynaldo, EL MUNICIPIO, p. 159.

pequeños problemas que requieren la atención de un amigable componedor, de un conciliador, que resuelva el problema a tiempo, que pueda avenir antes que se suscite la violencia.

Otros problemas que se ven en este caso son las conductas antisociales de aquellos vecinos que contravienen el orden público, infringiendo los reglamentos gubernativos o de policía y, por tanto, se hacen acreedores a una sanción, la cual, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 21 Constitucional, podrá ser: "multa o arresto hasta por 36 horas".

Para enfrentar esos dos tipos de problemas, se requiere de un órgano idóneo que pueda, por una parte, resolver los conflictos vecinales con el carácter de conciliador, de amigable componedor; y, por otra, de autoridad que imponga las sanciones a que se hagan acreedores los infractores.

En un estado de derecho, como lo es el nuestro, todos los actos de gobierno deben sustentarse de un ordenamiento jurídico sancionado por la población a través de sus representantes legítimos; de ahí que sea necesario que el Municipio establezca el marco jurídico donde se contemplen las atribuciones del órgano y los requisitos que deberá satisfacer la persona que lo encarne.

Existen jueces menores municipales en la mayoría de los Estados y conocen asuntos de menor cuantía en materia civil y en materia penal, de delitos cuya pena sea alternativa.

Los jueces menores municipales son nombrados en algunos Estados por el Tribunal Superior de Justicia; en otros, por elección directa; solamente en un Estado, el juez menor es nombrado por el Ayuntamiento; y en los Estados de Puebla y Quintana Roo, no se regula este aspecto.³⁵

La finalidad de la justicia municipal es diferente a la del Juez de menor cuantía, pues busca conciliar y avenir intereses en los casos de infracciones leves que alteren la convivencia vecinal. Las pequeñas diferencias que surjan entre los vecinos, problemas aparentemente insignificantes, si no se atienden y resuelven oportunamente, trascienden y originan conflictos graves que pueden desencadenar violencia. Además, la justicia municipal está facultada para imponer sanciones, ya sea multa o arresto hasta por 36 horas, a los infractores de disposiciones municipales, que como podemos apreciar son sanciones puramente administrativas.

Se requiere crear un órgano que se denomine Juez Conciliador, Juez de Paz o Juez Municipal y que quien lo personalice, debe ser un técnico en el derecho, un vecino de criterio, con autoridad moral, con arraigo, que conozca a las gentes de su Municipio, que sea un auténtico conciliador, un agente que pueda aconsejar a sus vecinos y en su caso con criterio para imponer sanciones, analizando, valorizando la falta, e individualizando la sanción de acuerdo a la persona infractora y sus características.

³⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio, INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Al Juez Municipal deben designarlo los vecinos por elección popular, ya que así estaría más vinculado con el pueblo, y el pueblo tendría más interés y cuidado al escogerlo.

B. POLITICO

El papel que desempeña el Municipio políticamente es trascendental, ya que de él emana la representatividad del pueblo en el Gobierno, además de que por sus características es la instancia idónea para el ejercicio de la Democracia.

El Municipio tiene un paquete político muy importante que cumplir, sin embargo no se le ha dotado de la libertad necesaria o no se ha fortalecido la libertad que posee, debido a que esta cualidad esta sujeta a decisiones superiores por razones obvias, la voluntad popular expresada en las urnas electorales ha quedado sujeta a darles la oportunidad para rendir pruebas y alegatos, pero esto no fortalece la libertad política municipal sino que sólo establece la garantía de legalidad y audiencia de los afectados.

El Municipio es calificado por Tena Ramírez como la " La Escuela Primaria de la Democracia" por la participación directa de los habitantes.

Ahora bien, se ha dado acceso a las minorías en forma proporcional a su representatividad para que elijan a sus representantes,

con lo que se reforzó el sistema para organizar la participación plural y democratizar la gestión de los Ayuntamientos.

Económicamente se ha pretendido que el Municipio tenga todos los medios suficientes para cumplir con sus funciones y desarrollarse simultáneamente, dejándose libertad a los legisladores locales para que establezcan ingresos a favor del Municipio, el punto más importante de la fortaleza económica es la atribución exclusiva del Municipio sobre las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, pero aún queda que las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a los montos y plazos que anualmente se determine por las legislaturas de los Estado, quedando el Municipio en Estado de indefensión al no tener medios para pedir a la legislatura el establecimiento de las bases, montos y plazos anuales para la distribución y pago de las participaciones federales, asimismo no hay forma legal para coordinar criterios de distribución con proporcionalidad a sus necesidades.

Todas las desventajas que tiene el Municipio en materia económica se solucionan mediante la conciliación de intereses, debido a que no existe recurso alguno para asumir este tipo de controversias.

Para concluir, la célula política que es el Municipio por sus características esenciales y por su propia importancia es objeto de intereses particulares, olvidándose de la colectividad, cuestión que causa polémica, porque en la nueva política se pretende que este ente tenga " libertad política."

C. SOCIAL

La función social del Municipio comprende en primer grado la identidad, integración y la solidaridad (convivencia) de los particulares a efecto de que los habitantes tengan interés por los problemas que les atañen en su territorio, gobierno y población cumpliendo con su fin. El recurso más importante del Municipio y de cualquier autoridad u organismo es el humano, que en el caso del Municipio ha sido desperdiciado, porque no se les ha permitido una participación auténtica y efectiva o bien se puede decir que no se han implementado los medios convenientes para que haya asociaciones debidamente representadas y con efectiva intervención dentro de las funciones políticas y administrativas que atañen al Municipio, lo que evitaría problemas de co-habitat, entre otros los que se refieren a la construcción de infraestructura de servicios públicos, ya que la mayoría de las decisiones en este sentido son tomadas con ineficiencia, porque se pretende dar soluciones generales e iguales para todos los centros de población, con la falta de conocimiento e información de las condiciones y necesidades particulares del lugar y de las circunstancias que existen, ésto sucede como resultado del fomento a la población de apatía, desentendimiento y desinterés por los problemas del Municipio, provocando que sea frenado su desarrollo, lo que se solucionaría si existiera un verdadero dinamismo en las asociaciones municipales que motivaría y promovería la participación ciudadana con auxilio de las autoridades.

Los seres humanos que viven en un espacio limitado tienen necesidades comunes, costumbres, religión, modus vivendi, etc., lo

que provoca sentimientos de comunidad, que se ha ido perfeccionando a partir de la familia, es por ello que el Municipio es considerado como una agrupación natural que obedece a la sociabilidad como esencia del ser humano, siendo aplicable la siguiente idea:

"La sociedad municipal existe, pués en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes; es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios."³⁶

En resumen, el Municipio es ante todo un conglomerado social que intitucionaliza las relaciones sociales, conformando una unidad socio-política que tiene bases jurídicas fundamentales que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de su población y el propiciamiento de su desarrollo.

³⁶ Tocqueville, Alexis De, LA DEMOCRACIA EN AMERICA, p.78, Citado por Robles Martínez, Reynaldo, EL MUNICIPIO, Editorial Porrúa, S. A., México 1987, p.25.

IV.2. LOS PROBLEMAS DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO

Entrando en materia, el Municipio tiene grandes problemas, empezando desde que carece de unidad por la diversidad de legislaciones.

Socialmente nuestros Municipios son un desastre, en primera instancia porque los hombres de empuje no se encuentran radicados en provincia debido a la vida poco atractiva que se les ofrece; las escuelas son deficientes; el periodismo está manipulado ya que las autoridades son intocables, el vicio del alcohol esta muy difundido, y en las clases sociales existe un raquitismo en su forma de vida.

Ahora bien, existe una población indígena que la ignorancia en que vive la hace víctima de la ambición de las clases blanca y mestiza, este problema se hace sentir en todo el territorio de México y en virtud de que la obra social no es factible de realizarse sin la cooperación de los elementos sociales y nuestra organización no ha reconocido a esta población indigente, no es posible resolver el problema de idiosincrasia que nos agobia, así como el abuso de autoridades tanto inferiores como superiores que extorsionan a esta raza, pero ésto no es posible resolverse en tanto no se asegure la autonomía local y mientras se persista en organizar al país con fines puramente políticos de subordinación, generándose que los hombres que ocupan puestos en el Municipio, no tengan ningún lazo de solidaridad con su población, sino un compromiso con sus superiores, por lo que las acciones para resolver este problema son, mayor inversión en materia de educación,

cultura e infraestructura básica; de la mano con este problema se encuentra la situación agraria, muchas tierras en pocas manos, claro que el problema no es repartir tierras y fomentar la pequeña propiedad, sino que el esfuerzo debe dirigirse a la actividad de crear una clase con una situación estable, con seguridad, lograr una población rural íntegra, procurarles a través de asociaciones de cultivo, ganaderas, etc., todos los insumos necesarios, también, esta labor exige meticulosidad, por lo que debe ser confiada a las autoridades municipales quienes conocen concretamente los hechos y las circunstancias de la población y son las indicadas para emprender la creación de una verdadera clase agrícola que haga el engrandecimiento nacional.

Dentro del aspecto social encontramos el problema de la educación académica, que requiere de la difusión de responsabilidad, de fomento al trabajo, a la actividad del bienestar colectivo y que busque la grandeza del pueblo como tal.

Agregamos a lo anterior la falta de comunicaciones que existen entre algunas partes, que agudiza estos problemas.

Políticamente, no se reconoce al Municipio la facultad de gobernarse, asimismo, salta a la vista en nuestro Derecho Público la autoridad excesiva de la Federación, que abarca servicios de la más variada índole, invade límites que le corresponden a los Estados, impone su organización, limita la actividad, ejerce tutela, interviene en asuntos del orden interior y decide sobre ellos, claro estas limitaciones tienen origen legal, la mayoría las autoriza la Constitución.

Por consecuencia los Estados asumen la misma postura en sus distritos y municipios, también estas intromisiones tienen carácter legal, ya que a pesar de que las leyes las prohíben en algunos casos, se producen obedeciendo inconscientemente a una tendencia fuertemente arraigada en nuestros hábitos de gobierno.

Económicamente, se advierte una desproporción de los presupuestos, falta de homogeneidad, ya que hay Estados en los que el presupuesto de todos los municipios es igual al de uno de aquellos, en otros es inferior y en otros superior hasta el doble, es necesaria una mayor participación efectiva del municipio en el erario local y federal.

Los municipios contribuyen excesivamente para un sólo servicio provechoso, el de instrucción y quedarse de ese mismo exceso en una situación de penuria que les impide el desarrollar en la medida necesaria de su política local, pero la limitación del radio de acción de los municipios los deja en un estado de dependencia en todos los aspectos.

IV.3 LA NECESIDAD DE REFORMAR EL CONTEXTO POLITICO, SOCIAL Y JURIDICO DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA MEXICANO

Como se ha contemplado, el Municipio es un nivel de gobierno pero se ha desprendido de la descentralización administrativa, considerarlo como simple administrador de servicios que requiere la

comunidad, y perdiendo de vista la función que tiene en la realidad da por resultado que los demás niveles de gobierno no aceptan la calidad jurídica y política del Municipio, por ello se le tiene como un órgano administrativo al que le invaden sus esferas la Federación y los Estados al tomar decisiones por él, centralizando facultades con la idea de fortalecer al Estado, pero esto por el contrario, ha provocado que al abarcar irracionalmente su esfera de acción con la creciente acumulación de tareas políticas, económicas, sociales y culturales que corresponden al Municipio, se debilite al propio Municipio e imposibilite al Estado para que se robustezca efectivamente, ya que el Municipio es la base del "Estado" porque políticamente los centros de decisión están muy lejanos del pueblo, por ello se requiere contar con los instrumentos de organización adecuados para estimular y canalizar la participación popular, la integración y solidaridad vecinal conjugando esfuerzos con una conciencia de colaboración, plena identidad y representación de una política verdadera, auténtica que decida por consenso la política que debe seguirse para resolver sus problemas.

Como se ha dejado ver, el Municipio realiza actividades administrativas, reglamentarias y jurisdiccionales, por lo que es erróneo calificarlo como una simple autoridad administrativa ya que se estaría concibiéndolo como un sólo nivel de gobierno con una sola función, siendo que el Municipio tiene las tres funciones de todo Gobierno.

Políticamente hablando se detecta la necesidad de reformar el papel del Municipio ya que éste está investido de una serie de

facultades que lo erigen como una figura principal en la vida política, pero desafortunadamente al gobernante estatal y federal sólo le importa controlar los Ayuntamientos como centros de poder, imponiéndole la forma de ejercer su gobierno, instrumentándolo para que obedezca a aquellos que dentro del gobierno que designaron a los funcionarios municipales y que los sostienen a través de sus medios políticos y económicos, lo que genera la sumisión de la voluntad del Municipio a intereses particulares y políticos ajenos a sus propias funciones.

La Democracia se hace efectiva a través de los municipios pero el ambiente natural del Municipio no lo permite y lo neutraliza subordinándolo a la jerarquía del Estado, provocando que el desmedido crecimiento de la centralización deteriore los vínculos naturales del habitante con su organización local, lo que hace nugatorio el desenvolvimiento político que debe tener el Municipio.

Dentro de las tantas limitaciones, las normas jurídicas emanadas del Ayuntamiento tienen la denominación de "Reglamentos", porque ésto deja al Municipio como un órgano auxiliar de la Administración Pública, siendo que es un nivel de gobierno que debe tener una democracia integral con la facultad de autodeterminarse tomando decisiones que sean plasmadas en la Ley, sin embargo cabe diferenciar que la Ley es expedida por un órgano legislativo en tanto que el reglamento por un órgano administrativo y el Municipio es conceptualizado como una forma de descentralización administrativa, calificándose por ello de reglamentaria la facultad que posee de crear normas, ya que estas normas detallan, amplían y cumplimentan una

Ley principal, que posibilita la aplicación y ejecución de la Ley en casos concretos y particulares.

En consecuencia de lo que antecede, se resume que las normas que expide el Ayuntamiento no tienen las características enunciadas, ya que no desenvuelven una ley y no hay ley que diga cómo se han de satisfacer los servicios públicos; cabe aclarar que las Constituciones Federal y Locales, se limitan a dar las atribuciones al Municipio, pero ni las leyes orgánicas municipales, ni otras leyes regulan esos servicios, por lo que podría atreverme a decir que el tan denominado "Reglamento Municipal" que regula las relaciones que se originan con motivo de la prestación de un servicio municipal va más allá de ser un simple reglamento, porque las Constituciones Locales están adecuadas a la Constitución Federal y se olvidan de establecer las leyes que sirvan de base para desenvolver o desarrollar reglamentariamente dichas leyes. El Ejecutivo Municipal esta representado por el presidente, los regidores y síndicos quienes no tienen facultades ejecutorias, ya que su autoridad es dentro del cuerpo colegiado, los municipios deben esperar que los legisladores locales establezcan las bases específicas en cada ramo para poderlas desarrollar en sus reglamentos quitando al Municipio la posibilidad de autoregularse.

Como se ha dejado ver, existen algunas lagunas que no han sido especificadas en el campo político y jurídico, en este último encontramos que el Municipio no cuenta con atribuciones jurídicas que le permitan impedir una serie de anomalías en diversas materias, en la laboral, se debe atender a lo dispuesto en el Artículo 123, no teniendo la diferencia entre la naturaleza del servicio que presta la Federación

con los Estados y de estos con los municipios, asimismo el Congreso de la Unión es el único que puede expedir leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 Constitucional para que facuten a los Estados para que regulen las relaciones de trabajo de los servidores públicos de los Municipios.

Tomando en cuenta que el Municipio nace de la Carta Magna y que las Entidades Federativas para estructurarse territorial, política, administrativa y socialmente tienen como única base el Municipio, se debería abandonar la idea de que el Municipio es exclusivamente una forma de descentralización administrativa, no perdiendo de vista las ventajas que tiene el serlo pero con mayor amplitud y aceptación de la verdadera voluntad del pueblo que es constituirse como una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos pero unidos en una Federación, según los principios de la Ley Fundamental, los estados deben de adoptar la forma de régimen de gobierno republicano, representativo, popular y federal, teniendo como base de su división territorial y de su organización al Municipio Libre; la descentralización exige un proceso decidido pero gradual, definiendo las competencias entre la Federación, Estados y Municipios, se deben analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, locales y municipales para determinar cuáles deben redistribuirse para el mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional.

Los municipios son verdaderas escuelas de la democracia, por lo que sería conveniente darles desde la Constitución los elementos y atribuciones conceptuales de nuestros principios republicanos

traducidos en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Se debe superar al centralismo para que los ciudadanos se reencuentren con su gobierno a través de sus municipios.

Por otra parte, se encuentran deficiencias en el aspecto social que también deberán ser reguladas, se ha propiciado la apatía y desinterés de los habitantes, por los problemas de la colectividad, fomentando cada vez la menor participación vecinal, perdiéndose el vecino en la muchedumbre anónima.

"La extensión que tienen estos problemas, la indiscutible importancia que representan para el país entero, al igual que para todas y cada una de sus divisiones territoriales, nos han hecho pensar en la posibilidad de que los gobiernos locales se encarguen en parte de su solución, no permaneciendo como hasta la fecha indiferentes a ciertos actos y determinados hechos que les afectan de una manera principal."³⁷

Entre los efectos negativos que ha tenido la errónea concepción de que el Municipio es un órgano administrativo, podemos señalar:

A). Se han ido viciando paulatinamente las atribuciones del Municipio, centralizando facultades con la idea de fortalecer al Estado, pero lo que en un principio redundó en vigor del Estado, hoy se ha

37

Castorena, J. Jesús, EL PROBLEMA MUNICIPAL MEXICANO, Colección de Clásicos del Municipalismo Mexicano, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, México 1982, p. 111.

convertido en crisis, ya que el Estado se ha debilitado al ensanchar irracionalmente su esfera de acción con la creciente acumulación de tareas políticas, económicas, sociales y culturales, razón por la cual trata de redistribuir competencias y ya existe una clara conciencia de que no es fortaleciendo a los órganos centrales del Estado como vamos a robustecer a éste, sino que será la fortaleza de las partes, es decir de los Municipios, lo que hará un Estado fuerte.

B). Se ha debilitado el gobierno municipal, convirtiéndolo en una simple comparsa, ya que carece de sentido de poder que caracteriza a cualquier organización política, de esa atracción que vincula al pueblo con su gobierno y esto es porque los centros políticos de decisión están muy lejanos y encubiertos.

C). Se ha desperdiciado el valor más importante del Municipio, el humano, ya que al no permitir que los vecinos se interesen de manera auténtica y efectiva por su Municipio, al no permitirles el acceso a los verdaderos centros de decisión política, han alejado al vecino, propiciando el desentendimiento, la apatía, el desinterés, por los problemas del Municipio y del Estado.

D). Se ha impedido desarrollar la actitud de integración y solidaridad propiciando que la asociación de vecindad tienda a disolverse, al no ser tomada en cuenta, al no tener metas y funciones, al ver que sus representantes no tiene facultades para realizar las acciones necesarias y adecuadas para resolver los problemas de la colectividad, cuando sus representantes se convierten en gestores, o simples delegados de órganos superiores que son los que deciden; en

nuestro país es cada vez menor la participación vecinal, el vecino se ha perdido en la muchedumbre anónima.

E). Las decisiones tomadas en el centro son muchas veces ineficientes, sobre todo las que se refieren a la construcción de infraestructura de servicios públicos, porque pretenden dar soluciones generales e iguales para todos los centros de población, con una total carencia de información de las condiciones peculiares del lugar y de las circunstancias que existen donde se va a aplicar la solución sin tomar en cuenta que cierto número de decisiones sólo pueden ser correctamente tomadas en el lugar donde se presenta el problema que es donde se tienen las alternativas de solución, la unidad de poder limita la imaginación y las alternativas de encontrar soluciones adecuadas a una diversidad de Municipios, los que son frenados en su desarrollo en vez de ser estimulados a imitar a los que encuentran soluciones o a competir con otros Municipios en la búsqueda de mejores soluciones; la libertad municipal provoca dinamismo y progreso.

F). Formal y aparentemente la democracia funciona en los Municipios, pero las mayorías no participan en la solución de sus problemas, ya que al ambiente natural para hacerlo, al Municipio, no se le permite funcionar; se le sustituye, se le neutraliza, al subordinarlo a la jerarquía del Estado; la agobiante centralización ha deteriorado los vínculos naturales de solidaridad del hombre con su organización más próxima, como es el Municipio, perdiéndose la posibilidad de interesar a los vecinos en la gestión de sus propios problemas colectivos.

G). El Municipio es totalmente sumiso a la voluntad del Ejecutivo, el cual legalmente no tiene facultades para dictarle instrucciones, pero sí medios políticos y económicos para hacerse obedecer.

H). Los criterios para el nombramiento del Ayuntamiento los dicta el gobierno y los instrumenta y ejecuta el partido mayoritario, por tal motivo los Ayuntamientos obedecen al gobierno que los puso y sostiene.

I). Al gobernante sólo le importa controlar los Ayuntamientos como centros de poder, poco les importan su miseria, su incapacidad para organizar a sus vecinos y satisfacer sus necesidades, por eso el Municipio languidece en su insuficiencia.

J). Se ha propiciado una actividad de pesimismo, de limitación, de falta de capacidad, de desconfianza para resolver sus propios problemas, esperando siempre las soluciones de los niveles centrales, como si el Municipio fuese minusválido o no tuviese facultades para estudiar y encontrar soluciones a sus problemas.

K). Las tareas municipales se consideran de mejor jerarquía y no lo son dentro de su esfera de competencia; las tareas de la federación, entidad federativa y Municipios son del mismo rango y todas importantes y trascendentes para realizar los fines del Estado.

CONCLUSIONES.

Después del estudio que hemos realizado, podemos concluir lo siguiente:

1. El Municipio constituye una comunidad de personas preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad y cuenta con tres elementos que son: Población, Territorio y Gobierno.

2. Hablar de una estructura única de la administración pública municipal es prácticamente imposible, ya que podemos encontrar tantas formas de organización como leyes orgánicas municipales existan en el país. Sin embargo, es factible establecer una estructura en la que se incorporen los elementos más comunes, sin que ello quiera decir que órganos con igual denominación tengan idénticas funciones.

Los principales órganos son:

- | | |
|--|--------------------------------|
| | Presidente Municipal o Alcalde |
| a) Ayuntamiento | Regidores
Síndicos |
| b) Secretaría de Ayuntamiento o Secretaría de Gobierno | |
| c) Tesorería Municipal | |
| d) Oficialía Mayor | |
| e) Obras y Servicios Públicos | |
| f) Policía y Tránsito | |

g) Acción Cívica, Cultural y Deportiva.

3. La estructura del Municipio debe ser orientada en función de la búsqueda de una armonía en el nivel institucional. Esta armonía deberá tender en última instancia a prever los elementos que se requieren para un desarrollo integral de la persona humana y del Municipio como tal.

4. El Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo Federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución mexicana.

Esta fundado en un Federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los Municipios.

5. El Municipio deberá ser considerado como el retén que sustente la totalidad del peso específico de las acciones de la planificación regional, sectorial y nacional. Una planificación nacional y regional, sin la participación municipal, ya sea del pueblo mismo que habita en la comuna y de las autoridades, es pretender construir un edificio sobre la arena, es sostener una concepción y acción irresponsable, producto de la falta de reflexión y de seriedad histórica y patriótica. Mucho se ha dicho sobre el Municipio como centro de la democracia mexicana, pero se le ha atribuido poca importancia operativa y se han hecho pocas acciones para volverle al centro histórico y darle la reubicación que le corresponde en el centro de nuestra moderna y funcional democracia.

6. Las reformas de 1983 y 1987 que ha sufrido el artículo 115 sin duda han fortalecido al Municipio, ya que han despertado una gran inquietud, han propiciado la multiplicación de estudios acerca del Municipio y concientizado en que debemos ir más allá de una mera redistribución de competencias. Debemos propiciar y lograr un cambio de actitudes respecto al Municipio tanto de parte de las autoridades como de los vecinos.

7. El fortalecimiento municipal requiere una lucha de todos los niveles contra el centralismo, el caciquismo, la apatía y la desidia de los vecinos, el cual ha contemplado tres aspectos fundamentales: atribuciones, recursos y capacidad. Estos aspectos han sido objeto de un análisis que ha permitido diseñar los mecanismos legales y los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros para asegurar el cumplimiento del importante cometido que tienen a su cargo los municipios y tiene por consecuencia el desarrollo de toda la estructura que el conjunto de municipios integra, y de la cual es base su división territorial, ya que en la medida en que esto se logre, se fortalecerá a los Estados y se consolidará a la Federación misma.

8. El estudio del Derecho Municipal, implica el estudio del Municipio, como objeto y sujeto de Derecho. En la medida en que se profundice, se darán las condiciones para estructurar y proponer mejores alternativas, para el desarrollo y consolidación de la célula básica de la organización política y administrativa de nuestro país.

9. Existen tres grandes corrientes que explican el origen del Municipio: la sociológica, que afirma que el Municipio es una formación natural anterior al Estado; la jurídica, que afirma que el Municipio es una creación del Estado y la ecléctica, que sostiene que el Municipio es una formación natural reconocida por el Estado y que a través de nuestro estudio, nos inclinamos por esta teoría

10. El Municipio es una forma de organización política y administrativa mediante la cual un núcleo social está en posibilidad de autogobernarse, pero antes que la Ley denomine Municipio a un conglomerado social, es la Ley la que le da tal carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser, por tal razón nuestra Constitución establece el Municipio Libre como unidad primera de gobierno y para hacerlo democrático lo debe dotar de autogobierno.

11. En los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988, así como en el de 1989 - 1994 , se reconocen a la democratización integral y a la descentralización de la vida nacional como orientaciones de gobierno, y se menciona que "El Federalismo expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los Estados y el Municipio", de modo de que éste se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial. También es factor de fortalecimiento de las instituciones de la República, el respeto recíproco entre los Poderes y el reconocimiento de su independencia.

12. El Municipio, tal como lo concibe el nuevo Artículo 115 Constitucional, consiste en una comunidad social que posee territorio,

personalidad jurídica y capacidad política y administrativa, que le permiten asumir la conducción de su desarrollo; es decir, no sólo se concibe al Municipio como un eficaz prestador de servicios públicos, sino también como un firme promotor de su propio desarrollo integral, pero con facultades relativas de autonomía política, social y jurídica.

13. La limitación financiera de los municipios es la causa inmediata de la situación socioeconómica y la imposibilidad de realizar buena parte de los objetivos de la organización federalista.

14. La situación financiera de los municipios en términos políticos contribuye al original deterioro relativo en relación a los poderes de la organización municipal. La tendencia a la centralización de los recursos en el nivel Federal significa necesariamente la pérdida por parte de las fuerzas sociales locales, de la posibilidad de incidir en las decisiones que las afectan en el uso de los recursos públicos. Los municipios dejan de ser por ello una instancia real de decisión de las políticas que determinan los cambios o transformaciones importantes. En suma, el Municipio no cumple el papel que, dentro del juego de fuerzas políticas a nivel regional, podría jugar en la dinámica entre el centro y las regiones, especialmente en la emergencia de los intereses de los grupos sociales regionales y locales.

15. El Sistema Mexicano, por su propia estructura política, social, económica y jurídica requiere de la existencia del Municipio, por lo que sería conveniente reformar el contexto legal y por lo consiguiente político y social, con la finalidad de fortalecer la

descentralización, el Federalismo y las convicciones como pueblo y base del sistema mexicano.

16. El Municipio constituye una unidad que involucra múltiples procesos integradores para ser el eje clave en el proceso de desarrollo que venimos aludiendo y que tiende a ser compatible al Federalismo con la región y el Municipio.

BIBLIOGRAFIA

A. OBRAS GENERALES.

- Acosta Romero, Miguel "Teoría del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A., México 1988.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo "Formas de Gobierno Indígena", revista Histórica, UNAM, México 1985.
- Castorena, J. Jesús "El Problema Municipal Mexicano, Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, México 1982.
- D' Acosta Esquivel, Luis "El Fuero del Municipio, Ed.Unión Gráfica, S.A., México, 1948
- Esquivel Obregón, Toribio "Influencia de España y Estados Unidos de América en México", Ed.Polis, México 1948.
- García Sánchez, José "El Municipio sus Relaciones con la Federación", Ed. Porrúa, S.A., México 1986.
- Garza, Sergio Francisco de la "El Municipio", Ed. Porrúa, S. A., México 1947.
- Heller, Herman "Teoría del Estado". Ed. Española, Madrid 1972.
- López Rosado, Felipe "Introducción a la Sociología", Ed. Porrúa, S. A., México 1950
- Morales Jiménez, Alberto "Historia de la Revolución", México, Diario de Debates, 1917

Ochoa Campos, Moisés	"La Reforma Municipal", Ed. Porrúa, S. A., México 1985.
Onzari, Fabián	"Gobierno Municipal", Buenos Aires 1941.
Ovalle, Favela José	"El Municipio Mexicano", Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVIII No. 111 UNAM México 1978
Posada, Adolfo	"El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna", Madrid 1943
Robles Martínez, Reynaldo	"El Municipio, Ed. Porrúa, S. A., México 1987.
Rollan, M.C.	"El Desastre Municipal en México", Ed. Porrúa, S. A., México 1959
Tena Ramírez, Felipe	"Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa México 1980.
Zorita Alonso	"Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España", España Editores, Madrid 1979

B. MANUALES Y TRATADOS.

"Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplade)". Sept. 1983

"Exposición de Motivos del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". 1982

"Participación Democrática". México 1984.

"La Reforma Administrativa para el Desarrollo Social en México". Foro Internacional No. 25 1984 pp.108-113

"Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización". México 1982 SPP p. 10

C. RECOPIACION DE DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES

"Diario de Debates". Tomo II Pág. 632

"El Marco Legislativo para el Cambio". Ed. Presidencia de la República 1983

"Participación Democrática". Ed. Presidencia de la República 1984

"Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Ed. SPP 1984

"Art. 16 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

"Diario Oficial de la Federación". 5 enero de 1983

"Diario Oficial de la Federación". 3 febrero 1983

"Diario Oficial de la Federación". 17 marzo 1987

"México a Través de los Siglos". Tomo II Pág. 46

"Diccionario de la Lengua Española". Ed. Espasa Calpe 197 p.
105.