

676
2e)

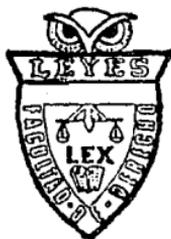
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



FACULTAD DE DERECHO

**"EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO
DEL PAIS"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ADRIAN PEREZ ARRIAGA



CD. UNIVERSITARIA, D. F.



1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA GENERAL DE
EXAMENES PROFESIONALES**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, 12 de enero de 1994

ING. LEOPOLDO SILVA PUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE
LA U.N.A.M.
P r e s e n t e

El pasante de esta Facultad ADRIAN PEREZ ARRIAGA, previa aprobacion del tema elaborado en este Seminario a mi cargo denominado "EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DEL PAIS", ha concluido el trabajo excepcional de referencia.

En atencion a que tanto la investigacion realizada como la tesis sustentada, satisfacen los requisitos establecidos en el articulo 10 fraccion VIII del Reglamento de Seminarios y temas relativos a los exámenes profesionales de esta Facultad, tengo a bien aprobarla y autorizar su presentacion al Jurado que le toca de examinar en la replica oral correspondiente.

ATENTAMENTE
POR MI RAZA HABLARA EL ESTADO
El Director del Seminario
(turno matutino)

[Firma manuscrita]



En Mérida, Yucatán, a 12 de enero de 1994
Facultad de Derecho



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

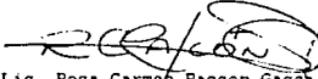
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LIC. QUAHTEMOC LOPEZ SANCHEZ C.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO
P r e s e n t e .

De acuerdo a sus instrucciones he revisado el trabajo del
alumno PEREZ ARRIAGA ADRIAN, intitulado: "EL MUNICIPIO EN EL
DESARROLLO DEL PAIS".

Con fundamento en el artículo 21 del Reglamento para el
funcionamiento de los Seminarios, no encuentro objeción alguna
a dicha tesis, por lo que la misma es de mérito y merece
consideración, no sin antes entender una cordial bienvenida
al futuro sustentante.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, 12 de enero de 1994.


Lic. Rosa Carmen Rascon Gasca
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Administrativo
(turno matutino)





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., 23 de noviembre de 1993.

SR. LIC. CUAUTEMOC LOPEZ SANCHEZ COELLO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO (TURNO MATUTINO)
P R E S E N T E .

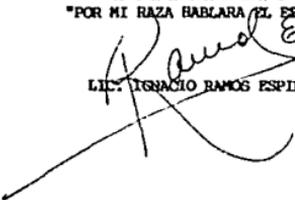
Muy Estimado Maestro:

Me es grato informar a usted que el compañero ADRIAN PEREZ ARRIAGA ha concluido la elaboración de su tesis denominada "EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DEL PAIS", considerando que satisface los requisitos exigidos por los reglamentos de nuestra Facultad.

Por lo anterior he de agradecer a usted, si no existe inconveniente para ello, autorice su aprobación y solicite la continuación de los trámites inherentes para la sustentación del examen profesional.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para reiterarle la seguridad de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. IGNACIO RAMOS ESPINOSA.

A mis padres, con todo mi corazón y admiración por su amor, confianza y apoyo que siempre me han brindado, así como por los esfuerzos y sacrificios que han realizado en mi formación.

A nuestra "Alma Mater", la U.N.A.M., por haberme dado el honor de poder estudiar la noble ciencia del Derecho.

A mis hermanos: Rogelio, Silvia,
Jorge, Patricia y Mónica, con
eterna gratitud, cariño y afecto
por su apoyo, comprensión y tolera
rancia que me han brindado en
mis momentos más difíciles y sa-
tisfactorios en los que hemos
convivido juntos.

Con cariño y afecto a todos mis
sobrinos por el apoyo moral que
me han brindado.

Mi más sincero agradecimiento a mis amigos los licenciados Mariano Olivares Avelar y Pedro Torres Ibarra por su generosa y valiosa cooperación, quienes de un modo u otro me mostraron su bondadoso interés en la realización de la presente tesis.

A mis maestros, con gratitud y respeto por la valiosa y desinteresada dádiva de sus enseñanzas.

al señor licenciado Ignacio Ramos Espinoza, con agradecimiento por su muy valiosa colaboración en la realización de este trabajo.

A los licenciados Mario I. López Mota, Guillermo A. Molina Carbajal y Jorge R. Arroyo Pedroza, con sincero agradecimiento por su tolerancia y por la oportunidad de aprender de ellos, más de esta noble profesión que es el Derecho.

A todas aquellas personas que
de un modo u otro, me han dado
su confianza y apoyo para la
realización de esta tesis.

EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DEL PAIS

I N D I C E

pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 ROMA	5
1.2 ESPAÑA	9
1.3 MEXICO	12

CAPITULO II

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

2.1 EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	35
2.2 TESIS CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL	37
2.3 LEGISLACION Y REGLAMENTACION	43
2.4 POLITICA Y GOBIERNO	46

CAPITULO III**MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	66
3.2 CONSTITUCIONES ESTATALES	79
3.3 LEY ORGANICA MUNICIPAL	81
3.4 BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES	83

CAPITULO IV**EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DEL PAIS**

4.1 BASES JURIDICAS PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL	95
4.2 EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	101
4.3 EL MUNICIPIO COMO FACTOR PRIMORDIAL EN EL DESARROLLO RURAL E INTEGRAL DEL PAIS	104
4.4 PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA PLANEACION NACIONAL	117

CONCLUSIONES	137
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	141
---------------------	------------

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

El presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio acerca del papel que juega el Municipio en el Desarrollo del País. --- Siendo el Municipio libre la célula básica de nuestra organización político-administrativa de cada uno de los Estados de la Federación, que unidos forman la República Mexicana, producto de la voluntad política de los Estados de formar una Federación.

El Constituyente (1916-1917) recogiendo esa filosofía popular de que el Municipio, por ser una comunidad natural es la instancia primera y la más cercana al ciudadano, lo reglamentó, por primera vez, en el Artículo 115; concibiéndolo como la escuela primaria de la democracia y base de la división política y administrativa de las entidades que conforman nuestro Sistema Federal.

Fue el Ejecutivo Federal en el período de 1982-1983, Lic. Miguel de la Madrid, quién convencido de que el fortalecimiento municipal es cuestión de interés nacional, quién propuso reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, con el objeto de vigorizar a los municipios que tiene el país y desterrar, -- así, las prácticas centralistas que han ido degenerando en un sistema rígido y absorbente de niveles de gobierno, que poco -- han favorecido a la vida municipal y por ende a la estatal y federal.

El fortalecimiento que se propone dar al municipio, es un factor muy importante en la determinación política que se realiza para la descentralización de la vida nacional.

La reforma municipal constituye el primer paso para fortalecer el municipio y para dar solución a los problemas del país.

El Estado Mexicano en la época actual, requiere ampliar, reformar y diversificar su capacidad de respuesta ante las apremiantes demandas de la sociedad. Pero para ello requiere de la intervención de los ámbitos de gobierno, tanto estatal como municipal.

La convicción de fortalecer a los Estados y Municipios, es la de fortalecer a la Nación, en base y a partir de la Reforma Municipal que establece las bases jurídicas, que permiten llevar adelante la descentralización en lo político, económico, social y cultural; y hacer del Municipio libre un verdadero promotor del desarrollo.

No solamente el gobierno federal y el gobierno estatal tienen que promover la creatividad productiva. Ante las circunstancias, el gobierno municipal también debe cumplir el papel de promotor del desarrollo económico y social, además de su papel básico de prestador de servicios públicos. En otras palabras, la rectoría del Estado en el desarrollo nacional debe ser una tarea compartida entre los tres niveles del Estado: Federal, Estatal y Municipal.

Cabe mencionar que tenemos una amplia diversidad de dotación de recursos naturales para transformar de manera racional, sobre la cual apoyarnos para poder emprender nuestro desarrollo y progreso nacional; principalmente también contamos con una enorme potencialidad de recursos humanos, que son nuestra riqueza fundamental. Tenemos principios e instituciones para establecer -- con claridad el rumbo y conservar la unidad de la Nación, en -- torno a los principios fundamentales de nuestro Pacto Social, -- conservemos la voluntad de seguir siendo libres, con el anhelo de una justicia social, con vocación por la democracia como sistema político y como forma de vida; pero sobre todo, la de mantener y fortalecer a nuestro país como Nación independiente y soberana.

Los desequilibrios originales por la desorganizada distribución de la población en el territorio nacional, genera crisis, por lo que como consecuencia surge la necesidad de realizar cambios estructurales y coordinados en nuestra política nacional.

Esto significa que, pese a nuestro indudable desarrollo vivimos aún en un país desigual donde existe una gran desigualdad social, que nos plantea el reto de crear instrumentos específicos para promover el desarrollo integral en cada una de nuestras comunidades y regiones del país.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

Conocer y comprender el desarrollo del municipio y el papel que ha desempeñado en el tiempo y el espacio, dentro de nuestro sistema federal de gobierno, nos permitirá a su vez tener una visión amplia y una perspectiva de cambio sobre lo que deberá ser el municipio en el futuro, asimilando a su estructura institucional las perspectivas y los satisfactores que demandan las generaciones actuales y las futuras.

Debemos estar conscientes de la gran diversidad de regiones donde muchas veces, de municipio a municipio se presentan diferentes condiciones de vida, grado cultural y composición social, - esto hace indispensable conocer el antecedente histórico que explique la organización municipal.

Han sido muchos los historiadores que tratan de explicar el origen del municipio, siendo principalmente dos las hipótesis que tratan de explicarlo: la jusnaturalista o sociológica, que afirma que el municipio se deriva del derecho natural, es decir de las necesidades del género humano; la otra es la positivista, - según la cual el municipio es producto directo de la ley y poco o nada tiene que ver con las necesidades de grupo.

Por lo que respecta al concepto de municipio, existen diversas definiciones:

"La palabra municipio derivada del latín municipium (singular) y éste de munus, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de capio, capere que quiere decir tomar, adoptar". (1)

En traducción libre podemos decir que se trata de tomar un cargo o responsabilidad. Pero para ser más claros, por la raíz latina de munus, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, edificios, excavaciones, etc., de ahí que de acuerdo con este concepto, en los orígenes del municipio asumir el cargo de municipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano define al municipio de la siguiente forma:

"Municipio (del latín municipium). Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política tripartita del estado mexicano, municipios, estados y federación". (2)

Por otra parte, el maestro Gabino Fraga opina: "El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determina---

(1) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. 1a. Edición, México, 1985, pág. 79.

(2) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI, Edit. U.N.A.M., México, pág. 220.

da". (3)

Por su parte Andrés Serra Rojas afirma: "Es la forma mas caracteristica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio". (4)

Moisés Ochoa y Campos asimismo señala en una perspectiva mas amplia y completa al municipio como: "La forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular". (5)

Para otros juristas en cambio, han afirmado que para considerar a una población como municipio, sólo es necesario poner límite al número de habitantes.

Respondiendo el "municipio" a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el Artículo 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el -- cuerpo legislativo de los Estados, sin que los "municipios" pueden dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Es

-
- (3) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 18a. - Edición, México, 1978, pág. 206.
(4) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 15a. Edición, México, 1992, pág. 326.
(5) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, - 2a. Edición, México, 1968, pág. 23.

tado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y judicial.

Se dice que el municipio es la célula básica de la Nación y que como tal, tiene funcionamiento propio y cuenta con autonomía relativa; es decir, que es parte de algo que lo hace interdepen--diente con los demás municipios, con el Estado y con la Nación.

1.1 ROMA

Aun cuando varios autores pretenden situar el nacimiento de la institución municipal en las ciudades griegas, las cuales indudablemente tuvieron una base de organización municipal, también es cierto que no se presentó allí en forma definitiva ni clara, puesto que predominó la idea de la "polis" en un sentido - - - ciudad-estado.

Es por eso que podemos decir que históricamente, el municipio - aparece en Roma, es creación de Roma claro, sin dejar de reconocer que Roma debe mucho al antecedente griego para la constitución y el perfeccionamiento de sus servicios municipales.

Por lo que debemos considerar el "demos" griego como el primer antecedente histórico del municipio. Los romanos hicieron posible la existencia de un estado que conjuntó, en su seno, a varios municipios, cada uno de estos con una autonomía relativa - y con sus gobernantes, entre ellos los "ediles" que vigilaban - el buen funcionamiento de los servicios urbanos.

Como dijimos, es en Roma donde surgió el municipio con las características siguientes:

- 1.- Una personalidad propia de las "civitas", pero sujeta al - imperium.
- 2.- Un núcleo en relación con ese poder denominado "imperium"

que luego ha pasado a ser, dentro de su calidad de poder - soberano, el estado nacional.

- 3.- Asentado en su asamblea general.
- 4.- Un cuerpo deliberante "curia" con sus magistrados.
- 5.- Un culto común.

El municipio romano se caracterizó por contar con cuerpos "edilicios" que mejoraron la organización municipal, ya que al otorgar al "edil" responsabilidades para gobernar la ciudad, también tenía poder para juzgar administrativamente las acciones de su jurisdicción. Asimismo, son los romanos quienes inician de manera ordenada y sistemáticamente la recopilación de leyes que se refieren a la administración municipal.

Los municipios romanos, al igual que los griegos administraban los servicios públicos.

Los romanos calificaron sus municipios de la siguiente forma:

- 1.- Municipios con derecho completo.
- 2.- Municipios con solo parte del derecho.
- 3.- Municipios con derecho a conservar su legislación.

4.- Municipios que adoptaron la legislación de Roma.

En Roma el municipio estaba formado por un territorio, una asamblea general formada por todo el pueblo y un cuerpo deliberante llamado curia.

Dentro de los principales funcionarios romanos tenemos a los siguientes:

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

Fueron dos los tipos de municipios los que hubo en Roma, los municipios foederata que gozaban de los derechos de la ciudadanía romana y disfrutaban de la independencia administrativa, y los municipios cerita, que no tenían derecho a la completa ciudadanía romana, pero que se les respetaba su organización local.

Transcurrido el tiempo, con él la república romana moría y con Julio César aparece el imperio romano. En esta época el poder se centralizó en la persona del César. Hay que indicar que aquí no se trata de la nulidad del estado, sino del estrangulamiento del gobierno municipal y, por ende, de la vida ciudadana.

Los romanos dominaron casi todo Europa, gran parte del Asia Menor y el norte de Africa; entre sus dominios se encontraba España, donde implantaron su régimen municipal, mismo que adoptaron los españoles con algunas variantes; y del municipio romano se derivaron algunas diferencias y características a todos los países de habla castellana, incluyendo el nuestro.

1.2 ESPAÑA

Cuando la península ibérica fue conquistada por Roma, las insti tuciones de ésta pasaron a aquélla. En las ciudades españolas - operaron los diferentes regímenes jurídicos, desde los "foederate" hasta la "dititi", que eran aquellos que pagaban tributo a Roma llamado "stipendium", los cuales eran impuestos por dere-- chos personales, prediales o por tierras que usaba el municipio.

Las ciudades foederate tenían toda la apariencia de autonomía - municipal, y algunas de estas ciudades pudieron acuñar su pro-- pia moneda.

El imperialismo romano, como todos los imperialismos trajo en - sí su propia destrucción.

A la caída del imperio, España fue dominada por los godos y vi- sigodos, conservando en buena parte aspectos del municipio roma no y algunas reformas provenientes de la organización visigoda.

Con la reconquista, comenzaron a florecer las libertades munic pales, concediéndose en algunos lugares fueros como organiza--- ción particularista; en donde se contenían privilegios, organi- zación y funcionamiento municipal, formando verdaderas codifica ciones civiles, penales y procesales.

Para hacer valer sus derechos, las ciudades se organizaron en - confederaciones, tales como la de "León, Castilla y Aragón".

Las autoridades municipales tenían facultades administrativas, civiles y penales para enfrentarl^{as} al poder de los señores feudales. En algunas poblaciones mayores se sustituía el cabildo cerrado, practicándose la democracia directa, eligiéndose a las personas para el ayuntamiento.

Los principios o garantías generales que caracterizaron a aquellos fueros son los siguientes: (época de oro del municipio español)

- 1.- Igualdad ante la ley.
- 2.- Inviolabilidad del domicilio.
- 3.- Justicia (sometimiento a jueces naturales)
- 4.- Participación en la cosa pública.
- 5.- Responsabilidad de los funcionarios.

Pero esta época de las libertades municipales no duró mucho y terminó al día que en España se inició el régimen absoluto, con la derrota de los comuneros de Castilla, unos meses antes que Hernán Cortés conquistara Tenochtitlán, y cayera en sus manos el último emperador azteca. A partir de entonces, el municipio español, empezó a sufrir una indeclinable y creciente centralización y el poder central acreditó ante cada uno de ellos a sus representantes, tales como gobernadores, corregidores, y alcaldes mayores.

También contribuyeron en esto Carlos V y Felipe II, quiénes --- adoptaron el sistema de venta de cargos concejiles, pasando a manos de las familias más acaudaladas, estableciendo la oligar-

quia municipal y su decrepitud.

1.3 MEXICO

En cuanto a México, veremos la evolución desde las primeras comunidades indígenas, pasando por la organización municipal durante la Colonia en donde se da la introducción de las normas occidentales, para llegar a la participación de los Ayuntamientos en la Independencia de México y a la estructura del municipio actual.

Así tenemos que los pueblos más avanzados de América como los incas, mayas, aztecas, etc., tuvieron un régimen municipal muy parecido al de los romanos, parecido que encontramos en el "calpulli".

Es así como los reinos de la Triple Alianza (México, Texcoco y Tacuba), fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas. Cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Ya una vez ocupado el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma copa se reunieron en pequeñas secciones, sobre las que construyeron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia. Es a estas pequeñas secciones o barrios que se les dio el nombre de "chinacalli o calpulli", palabra que significa: "barrio de gente conocida o linaje antiguo", y a las tierras que les pertenecen "calpullali", que significa tierras del "calpulli".

Había también otra clase de tierras que eran común a todos los

habitantes del pueblo que carecían de cercas y su goce era general; destinando una parte de ellas a los gastos públicos del -- pueblo y el pago del tributo, las cuales eran labradas por to-- dos los trabajadores en horas determinadas, estos terrenos se -- llamaban "altepetlalli".

Fue en los pueblos aborígenes que habitaron el territorio nacional, principalmente el azteca, y antes de la dominación españo-- la, que va apareciendo el municipio.

Después en el reino de México (Texcoco y Tacuba), los españoles encontraron notables obras (obras públicas, edificios, monumon-- tos religiosos), lo que evidenciaba en aquellos pueblos una or-- ganización administrativa adelantada, que se encargaba de pla-- near y ejecutar los trabajos indispensables a la comunidad.

Cuando el rey poseía diversas propiedades, es por el sosteni--- miento de las casas reales, del clero, de los funcionarios, servicios, etc., que demandaban muchos recursos, para los cuales -- era necesario una auténtica organización hacendaria.

Fue por eso que la hacienda pública de aquellos pueblos obtenía recursos mediante la imposición de tributos e impuestos en especie a los pueblos vencidos y a los súbditos. Impuestos que no -- eran individuales, sino colectivos y que entregaban en fechas -- precisas determinada cantidad de productos agrícolas o indus--- triales, generalmente de los especiales de cada región.

En cuanto a los súbditos, éstos pagaban el impuesto por gremios si se trataba de comerciantes o industriales, o por barrios si se trataba de agricultores. Tributos e impuestos que eran recaudados por recaudadores que exigían el pago del impuesto o tributo por cuenta y razón.

Por eso no podemos dudar que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos municipios, por haber conjuntado todos y cada uno de los elementos -- que caracteriza al concepto respectivo. Su organización política social y administrativa se encuentra definida en esta época.

Debido a los avances que observaron los españoles es que el régimen municipal indígena fue respetado durante la colonia, lo cual fue confirmado por Carlos V, y que hizo posible que pudieran coexistir el municipio indígena y el español, hasta el siglo XVII.

Luego en el siglo XVII, surge el "municipio castizo" que era regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas y por la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

Fue Cortés quien fundó el primer municipio en la América y en el cual, como resultado de la organización municipal de la época de oro española, implantó el primer municipio de carácter español en México (y América) y que fue en la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519, denominado así por haber desem-

barcado el Viernes Santo de la Cruz.

Se dieron las diversas designaciones en diferentes personas. El ayuntamiento designó en nombre del rey, a Hernán Cortés, Capitán del Ejército y Justicia Mayor, y éste se constituyó en defensor de la autonomía municipal. De este modo la organización municipal de la villa o ciudad española pasó al nuevo continente, rigiendo en un principio las "ordenanzas de Cortés", luego vinieron las ordenanzas sobre descubrimientos, las ordenanzas de población. Estas ordenanzas no llegaron a nosotros, sólo se conocen de ellas los preceptos conservados en las Leyes de Indias, pero se supone que eran mas extensas y detalladas que éstas en lo relacionado al régimen municipal.

El segundo municipio fundado por Cortés, fue el de la Ciudad de México, después de la toma de la capital azteca de Tenochtitlán, que gran admiración causó a los conquistadores.

Una vez rendida la ciudad y preso su último señor, Cortés procedió a la organización administrativa de la ciudad, que él se empuñó en reconstruir y en que fuera la capital del nuevo reino, nombrando enseguida a Alcaldes, Regidores y otros oficiales del Ayuntamiento, para la población española.

En la organización del municipio en la Nueva España, el principal órgano gubernativo de éste era el Ayuntamiento o Cabildo, - es decir, un cuerpo colegiado también llamado "Consejo Municipal", integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones

diversas que el monarca, como supremo legislador, ampliaba, restringía o quitaba según las circunstancias. Dichos funcionarios eran el Corregidor o Alcalde Mayor, que presidía dicho cuerpo, los Alcaldes Ordinarios, los Regidores, el Procurador General, el Alguacil Mayor y el Síndico, pudiendo el Ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían, asignándoles facultades específicas dentro de la administración general del municipio.

La primera acta que se conserva del Ayuntamiento de la Ciudad de México, lleva fecha 8 de marzo de 1524. A este Ayuntamiento se le dio el nombre de "Temixtitlan".

Así fue el origen del régimen municipal en la Nueva España, tanto Cortés como sus capitanes, tan pronto decidían fundar una villa, conseguían la adhesión o la sumisión de los pueblos indígenas importantes, nombraban el Ayuntamiento respectivo.

Los órganos del gobierno en la Nueva España fueron: los Reyes, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, el Virrey, -- los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos.

Los Reyes eran señores absolutos y por lo que respecta a la Nueva España, los reyes españoles la gobernaban como un reino de la corona de España, dentro del mismo régimen absolutista que habían impuesto en la metrópoli.

En los primeros años siguientes al descubrimiento de América no se le concedió al gobierno de las Indias mucha atención, esto dio como resultado que los reyes españoles nombraran personas de su confianza y amigos favoritos, para que se hicieran cargo de las cuestiones administrativas de los nuevos dominios.

Fue a partir del año de 1524, que los reyes crearon el Consejo Real de Indias, para que se encargaran de todos los negocios referentes a los países de América.

Pero el Consejo de Indias quedó constituido hasta el gobierno del rey Felipe II, quién en el año de 1571, expidió las Ordenanzas de dicho Consejo.

El Consejo Real de Indias era una especie de tribunal, investido de facultades legislativas, administrativas y judiciales (residía en España).

El Consejo necesitaba la autorización real para hacer cumplir sus resoluciones en todas las materias, y muchas veces los reyes dictaban las determinaciones que creían convenientes; un ejemplo son las Ordenanzas de Intendentes, la cual fue expedida sin escucharlos.

Cuando la dominación de la Nueva España, Cortés fue nombrado Gobernador por el Ayuntamiento de la Veracruz; siendo así, el primer representante de la autoridad política española, haciendo uso de ella sin alguna limitación, para posteriormente ser suce

dido en el mando por otros gobernadores, luego los reyes decidieron gobernar a la Nueva España por medio de Audiencias.

Dichas Audiencias eran un tribunal integrado por un Presidente y cuatro Oidores, estas Audiencias tenían atribuciones de carácter judicial y administrativo, hasta que se decidió que la Colonia fuese regida por un Virrey y sólo a falta de éste o de Gobernadores podrían volver a gobernar, pero nunca se les consideró órganos de gobierno político.

El gobierno político y administrativo de la Colonia, tuvo al Virrey como órgano principal, directo representante por poder real de España, sus facultades eran muy grandes en todos los órdenes del gobierno.

Así es como al Virrey de Nueva España estaban sujetos varios Gobernadores y Audiencias.

El municipio nunca administró justicia, no obstante que las Leyes de Indias lo ordenaban. Tenían a su cargo la administración local, los servicios más urgentes de la comunidad y en general todo lo relacionado a la policía urbana.

Otra institución municipal fue la "Alhóndiga", ésta se creó para evitar el acaparamiento de víveres. Parece que la primera se estableció en la ciudad de México y después en otras poblaciones, entre ellas la de Guanajuato (Alhóndiga de Granaditas) que se hizo famosa por su epopeya insurgente.

Para hacer frente a los servicios que estaban encomendados a -- los Ayuntamientos de la Nueva España, éstos contaban con dos -- fuentes de ingresos: "los propios" que eran las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los Ayuntamientos para -- que aplicaran la renta a los productos de ella a los gastos municipales.

"Los arbitrios" eran impuestos que percibían los Ayuntamientos, éstos fueron señalados en un principio por los Adelantados o -- por los Gobernadores y mas tarde creados por el Rey o por el Vi rrey.

Por otro lado, para regular el aspecto de las relaciones económicas, el Ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general. La principal de estas ramas de la legislación municipal, la formaban las "Ordenanzas" que eran un cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que los servicios al público y la forma en que estos debían de prestarse, etc., muchas de estas Ordenanzas llegaron a determinar el grado geográfico de su aplicación.

Como consecuencia de que en España, el municipio perdía sus libertades y privilegios, en la Nueva España no pudo arraigar el espíritu del pueblo, es así como los Ayuntamientos siempre estuvieron sujetos a otras autoridades ocasionando esto, que el régimen municipal en la Nueva España se volviera endeble.

Fue así como el municipalismo entró en una franca decadencia, pues el sistema de vender cargos municipales, primero prohibido por los reyes y después ordenado, restó el carácter democrático que tenían los Cabildos, pues substituyó la elegibilidad de los Regidores por la enajenabilidad de los cargos respectivos, convirtiéndolo en algo así como mercancías.

Durante la época colonial, el Municipio fue algo así como una - división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España y con ese carácter no existió en la época colonial.

Además los conocimientos administrativos no habían alcanzado, - en esa época, mucha importancia, el hecho de tener que organizar a un sinnúmero de pueblos diferentes, etc., eran otros obstáculos que se oponían a una perfecta organización administrativa.

Con mucho trabajo España fue organizando lenta, pero firmemente, su estructura administrativa que realizó el milagro de crear -- una patria donde no había ninguna.

Francia también sentó principios en relación con la naturaleza del municipio que en sí fueron la más genuina expresión de los ideales de libertad, igualdad y fraternidad.

En 1789, se afirmó (Ley del 14 de diciembre de 1789) la existencia de un poder municipal con derechos propios y específicos, -

junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder y se convirtió en la base del estado nacional, esto influyó muy pronto en España y en las colonias americanas.

El ciclo francés se prolongó a todo lo largo del siglo XIX, con la institución de las jefaturas políticas, que entre nosotros - adquirieron una práctica viciosa, hasta el grado de que se caracterizaron por antidemocráticas.

La institución de los jefes políticos tuvo su origen en la Constitución Cádizana de 1812, la que a su vez siguió el modelo --- francés de la época napoleónica.

Es en la Constitución de Cádiz, donde podríamos decir que encontramos el antecedente de nuestro actual Artículo 115 Constitucional. Fue esta Constitución la que tendió a reestructurar el régimen municipal. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios, estableciendo que en cada pueblo debía haber un Ayuntamiento compuesto de Alcaldes, Regidores y Síndico Procurador, presididos por el Jefe Político donde lo hubiere y en su defecto por el Alcalde.

La Constitución de Cádiz tuvo una efímera vigencia, pues apenas si estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 18 de marzo de 1814 en la Nueva España.

El Lic. Moisés Ochoa Campos sintetiza la situación del municipio bajo la Constitución de Cádiz, con las ideas siguientes:

"Tres meses tan solo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal. Dando nuevamente entrada un alle al pueblo, habiendo restaurado:

- 1.- El sistema de elección popular directa;
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales;
- 3.- Su renovación cada año, "aunque sentó precedentes negativos que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años, con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos al través de los jefes políticos y con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: su hacienda". (6)

El decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su Artículo 211:

Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decre-

(6) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, - 2a. Edición, México, 1968, pág. 47

tos anteriores, se hayan derogado y las que en adelante se derogan.

Por otra parte el Plan de Iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos, según lo señalaba la Constitución de Cádiz.

A pesar de que muchas de estas disposiciones fueron transitorias, no se llegó a modificar la estructura del municipio.

En los primeros años del México independiente, los municipios continuaron en la misma forma que tenían en la Colonia, pero a partir de la Constitución Federal de 1824, en que se creó el Estado Mexicano, se fijaron las bases de la organización política y administrativa de tipo federal, que establece la libertad a los Estados para que formen su poder legislativo y organicen su gobierno sin oponerse a la Constitución. Esta Constitución no contó con disposiciones en materia municipal.

Aparece el centralismo como resultado de un golpe de Estado y en éste se da la forma de gobierno establecida por las bases constitucionales de la República Mexicana. Estas bases fueron promulgadas por Miguel Barragán, quien era Presidente Interino, y es así, como se empezó a organizar la administración centralista del país, para después establecer la República Central, la que fue regida por siete leyes constitucionales que se dieron en el año de 1836.

Fue la sexta ley del 29 de diciembre de 1836 la que consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de Departamento.

El régimen centralista hizo desaparecer al Distrito Federal, -- agregándolo al Departamento de México y conservando como capi--tal la misma ciudad.

Tiempo después en el año de 1840, se presentaron proyectos de - reforma a las leyes constitucionales de 1836.

Y en 1842 se presentó el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, pero no reglamentó a los municí--pios. En 1843 en la República Mexicana, los distritos se divi--dieron en partidos y éstos a su vez en municipalidades.

Después y con carácter transitorio, como consecuencia del restablecimiento del federalismo, tiene nuevamente vigencia la Constitución de 1824, por decreto del Gral. Mariano Salas en 1846.

Los Estados sustituyeron a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no se suprimieron las Prefecturas.

Es en esta época también, en que se expiden muchos bandos de Policía y Ordenanzas Municipales. La Segunda República Federal cayó bajo la forma de gobierno personal en las manos de Santa ---

Anna, cuando además la amenaza yanqui iba sobre Veracruz. Es -- así como en el año de 1847, la Nación fue llevada a un gran desastre en su historia.

Nuevamente es Santa Anna en 1853, quien reimplantó las bases orgánicas de la última República Centralista, declarando que la función de los Ayuntamientos era la de practicar los actos de administración que se encomienden por ley; y en consecuencia, ninguna atribución pueden ejercer que tenga relación con la política del país, ni con su forma de gobierno, ni con los actos de administración pública encargados a los altos poderes de la Nación. Para Santa Anna los Ayuntamientos eran órganos del Gobierno Central, encargados de la administración local, sin funciones políticas.

En 1855 termina el régimen de Santa Anna, quedando definidas en materia política local dos tendencias: la del centralismo que no quería municipios de elección popular, y la de los federalistas que deseaban ayuntamientos de elección popular como un régimen descentralizado integrado por estados libres y soberanos.

Tiempo después entró en vigor la Constitución Política de 1857, que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal, pero dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y territorios federales, para establecer la forma popular de elección de las -- autoridades municipales.

Es así como en la Constitución del 57, Soco de Paso toca el punto de los municipios. Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios, pero "fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.

En esta época a los Ayuntamientos se les dio el nombre de Partidos, Distritos y Prefecturas.

Los funcionarios que estaban al frente de éstos, y su forma de actuar, fue uno de los motivos principales e inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados - la implantación del Municipio Libre.

Una vez restaurada la República por Juárez, vino una etapa en que las instituciones fueron tomando cauces de normalidad y características que desde entonces subsisten. Una de ellas es la de la absorción de la autonomía de los Ayuntamientos en las Capitales, por los Gobernadores de los Estados. Desde esa época - el Ayuntamiento de la ciudad de México fue asimilado al Gobierno Federal, como los Ayuntamientos de las ciudades capitales en los Estados de la República, y en general los de todas las ciudades de importancia, quedaron ligados a los poderes estatales.

En 1876 se expide el Plan de Tuxtepec, en el cual se hizo una modificación a los municipios que fue la siguiente: El poder "municipal desaparece, los ayuntamientos son dependencias del gobierno para efecto de las elecciones".

El Municipio Libre, junto con la Reforma Agraria y el Derecho Obrero, fueron las instituciones fundamentales que la Revolución introdujo en la reforma social y política materializada en la Constitución de 1917.

Es así como la reivindicación de las libertades municipales se convierte en punto principal de todos los programas revolucionarios.

En el año de 1909 se organizó en México la asociación política llamada "Partido Democrático" el cual entre sus principios figura el siguiente:

"Para que el pueblo pueda comenzar a vivir en libertad, y las exigencias primordiales de una democracia naciente puedan ser satisfechas en la medida de los progresos materiales y morales, es preciso que se organice debidamente el Poder Municipal, origen de las libertades públicas, escuela práctica del civismo, que como celdilla resume en su vida entera el organismo social. Nuestros municipios han tenido un campo de acción limitado y su obra es casi estéril, pues están ahogados por la autoridad de los jefes políticos, a quienes se han dado funciones incompatibles". (7)

También debemos mencionar que entre los principales objetivos -

(7) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1a. Edición, México, 1985, pág. 15.

políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana fue la abolición de las Prefecturas y la restauración del régimen municipal, idea que fue tomada por los aspirantes a la Presidencia de la República." Fue Don Francisco I. Madero en el Programa de Gobierno quien hizo circular el principio del Partido Democrático como sigue: "

"Procurar mayor ensanche y libertad del poder municipal y la -- abolición de las jefaturas políticas" (8), y fue Madero quien -- acabó con la dictadura del Gral. Porfirio Díaz, dando paso así a la democracia y a la libertad.

Más tarde sería Don Venustiano Carranza, ya como Primer Jefe -- del Ejército Constitucionalista, quien propugnó por el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas.

"El (Don Venustiano Carranza) decía: Que el Municipio Libre es una de las grandes conquistas 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 toda voracidad insaciable que han demostrado los gobernadores". (9)

(8) Idem.

(9) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, pág. 118.

La elevación de la libertad municipal a categoría constitucional, aparece por primera vez en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, el cual intentaba interpretar las necesidades del pueblo mexicano.

También es justo decir que Don Venustiano Carranza formuló proyectos de ley en relación con la creación y estructuración del sistema municipal nacional, y entre los que podemos mencionar:

- Ley Orgánica del Artículo 109 de la Constitución General de la República, relativa al municipio libre, en virtud del cual obliga a los estados a establecer el municipio libre "como base de su división territorial y de su organización política; y se establece que el municipio sería administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado", así como ésta otras más. Después por Decreto de 8 de marzo de 1916, se facultó al gobierno del Distrito Federal para nombrar Ayuntamientos Provisionales en las municipalidades del Distrito Federal, a fin de crear esas municipalidades. Con esto terminaba la época de los Prefectos Políticos.

Así tenemos que el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857 disponía: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma -

de gobierno republicano, representativo popular". (10)

Dicho Artículo según los Diputados de aquella Comisión estimaban que debían ser protegidos por disposiciones constitucionales y garantizable su hacienda, lo cual era necesario para su vida, independencia y eficacia.

Se presentaron proyectos de reformas a dicho Artículo, las cuales después de largos debates dio como resultado el Artículo -- 115, como lo conocimos hasta antes de las reformas de 83 y del cual podríamos destacar:

- 1.- El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- 2.- Los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
- 3.- Cada Municipio debe ser administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 4.- No debe haber autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

(10) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, pág. 118.

- 5.- Administrarán libremente su Hacienda, lo cual es derecho y obligación.
- 6.- Las contribuciones se fijan por las Legislaturas; pero deben ser las suficientes para atender a las necesidades --- del Municipio. A éste corresponde, por lo tanto, precisar las necesidades que deben atenderse y las cantidades necesarias para esos efectos.
- 7.- Están investidos de personalidad jurídica para todos los - efectos legales.
- 8.- Tienen el mando de la fuerza pública, salvo cuando en ---- ellos residieren el Ejecutivo o el Gobernador del Estado.

La reforma municipal implantada en México por la Revolución --- constitucional al sentar su principio general, no tuvo en consideración la distinción entre municipios rurales y los municí--- pios de las grandes ciudades. Nuestra ley constitucional es tam bién imprecisa al respecto.

Debemos pensar que las ciudades no pueden tener la misma forma de administración, pues nuestro país está desigualmente desarro llado, ya que hay muchos núcleos de población que requieren más bienes y recursos que otros, sin embargo carecen de fuentes de riqueza necesaria para obtener ingresos que se designen a los - fines indicados.

Podemos de alguna manera concluir que ni históricamente, ni actualmente la autonomía municipal ha sido tan funcional como se quería, por lo que se debe trabajar más en ella.

C A P I T U L O I I

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

El día 3 de febrero de 1983, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las adiciones y reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichas reformas y adiciones tienen gran trascendencia jurídica, política, económica y social ya que se convierten en el instrumento idóneo para el fortalecimiento del Municipio.

Para muchos investigadores, "el nuevo artículo 115 tiene una -- buena confección técnica y que son notables las aportaciones -- que entraña para los municipios del país ya que de alguna manera viene a reforzar la existencia precaria y frágil del municipio dentro de nuestro sistema político. Con el nuevo artículo -- 115, se promueve el fortalecimiento municipal; para democratizar los sistemas y procesos políticos del municipio, y para planear su desarrollo, mejorar sus finanzas, implantar sistemas mo dernos de administración y distribuir mejor las competencias en tre Federación, Estado y Municipio". (1)

El artículo reformado, recoge las ideas de descentralización -

(1) La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Edit. Centro Nacional de Estudios Municipales (Textos Municipales No. 12), Secretaría de Gobernación.

de la vida nacional y de democratización integral de la sociedad, que el Ejecutivo Federal convirtió en parte substancial de su acción de gobierno, la cual además, sirve para apuntalar el proceso de modernización del Federalismo.

La trascendencia jurídico-política de las adiciones al mencionado precepto constitucional, nos lleva a revisar nuestra postura ante el municipio, así como examinar su impacto en el sistema constitucional mexicano.

"Es a través de la nueva estructura constitucional establecida en el artículo 115, a través del cual se pretende emprender una auténtica reforma de nuestros municipios, en el afán de convertirlos en eficaces instrumentos de desarrollo". (2)

(2) Ruiz Massieu Francisco y Diego Valadez. "Nuevo Derecho --- Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., 1a. Edición, México, 1983, pág. 72

2.1 EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La reformas y adiciones hechas al Artículo 115 Constitucional en febrero de 1983, comprende un nuevo orden de relaciones y competencias entre la Federación, Estados y Municipios, encaminadas a vigorizar la institución municipal, que ha sido llamada la Célula Básica de la Democracia Mexicana. "Entre las características más importantes en dichas reformas, encontremos las siguientes:

Se ratifica al Ayuntamiento como órgano colegiado encargado de gobernar al Municipio; se hacen explícitos los procedimientos para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, y para la suspensión o renovación de sus miembros.

Para los municipios se hace expresa la facultad reglamentaria, es decir, pueden expedir bandos de policía y buen gobierno y, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de sus respectivas jurisdicciones.

Se determina el mínimo de servicios que deben corresponder a los Municipios y que son los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, jardines, seguridad pública y tránsito.

Se reserva, para los Municipios, la libre administración -

de su hacienda, la cual se forme de los rendimientos de -- los bienes que les pertenezcan, así como las contribucio-- nes y otros impuestos que las legislaturas locales esta--- blezcan a su favor, y en tanto que los presupuestos de --- egresos conciernan exclusivamente a los Ayuntamientos en - base a sus ingresos disponibles.

Se brinda también, mayor autonomía a los Municipios para - el manejo y regulación del desarrollo urbano, ya que se le faculta para formular, aprobar y administrar las zonifica-- ciones y plenes de desarrollo urbano municipales.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus traba-- jadores, se regirán conforme a las leyes que expidan las - legislaturas de los estados, fundándose en lo expuesto en el artículo 123 Constitucional". (3)

Lo anterior es el resultado del análisis de la nueva es--- tructura constitucional establecida en el artículo 115 --- Constitucional a través de la cual debe emprenderse una au téntica reforma del municipio mexicano, con el objeto de - convertirlo en un eficaz promotor de desarrollo económico, político, social y cultural de su localidad.

(3) El Municipio. Revista del Centro Nacional de Estudios Muni-- cipales, No. 1, Secretaría de Gobernación. Enero de 1986, pág. 4.

2.2 TESIS CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

La tesis de descentralización, aplicada al Municipio, ha motivado situaciones confusas en lo que respecta a la doctrina municipal en la actualidad.

No se puede hablar de descentralización, gubernamental o política, en el sistema federal, como un régimen especial de los poderes estatales y municipales frente a los poderes federales.

En un Estado de estructura federal, se llega a la libertad municipal por la vía de la autonomía, en tanto que, en un Estado de estructura central o unitaria, el margen de la libertad, es concedido por los cauces de la descentralización. En el Estado unitario o centralizado, opera la descentralización municipal, no así en el Estado federal o compuesto en donde debe operar la autonomía municipal.

"En tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la integración política federal, los Estados miembros son los que crea el Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste, y su competencia no es derivada, como lo es la de los órganos administrativos descentralizados, sino por el contrario es originaria. En igual forma en la integración política federal los municipios participan en el poder originalmente por su naturaleza anterior a la del Estado o sea, --

que su competencia no es derivada, sino que es en el sentido de que sus originarias facultades no atribuidas expresamente a un órgano estatal corresponden a su esfera privativa.

Esto deriva del hecho constitucional de que la Carta Magna, no crea a la entidad o al poder municipal, sino que sólamente lo norma, ya que el artículo 115 da por descontada la existencia de los municipios al declarar que los Estados tendrán como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a bases normativas que establece. Por lo tanto, en el Derecho Constitucional Mexicano, el Municipio no es creado por el legislador, no es creado por la Constitución, sino que es un hecho anterior al Estado, con poder originario, lo que implica que - en la esfera municipal, la descentralización política deja de ser descentralización y se convierte en fuente de poder originario o sea en Autonomía Municipal". (4)

Ningún documento legislativo habla en México del Municipio descentralizado. Se habla del Municipio libre, o sea autónomo. Sólomente en materia administrativa se acepta la descentralización en el Estado Federal. Por lo tanto, en México fuera de la descentralización administrativa, políticamente no debe operar el principio de la descentralización

(4) Ochoa Campos Moisés. "Descentralización o Autonomía Municipal". Edit. Indice, 1a. Edición, México 1982, pág. 51, 52.

municipal, sino el de autonomía municipal, relegándose el concepto de descentralización a su vertiente específica, - que es la descentralización administrativa, órbita en la - que queda comprendida la propia descentralización.

En la estructura del Estado Mexicano existen tres niveles de gobierno en el ejercicio del poder público y que son: - el federal, el estatal o el municipal. Estas tres órbitas de competencia son cada una autónomas, aunque coordinadas entre sí, y por lo tanto, políticamente no pueden operar - en ellas una descentralización.

La autonomía política en la que se finca el municipio responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático del gobierno del pueblo por el pueblo y para el -- pueblo y la conveniencia de que la comunidad se autogobierne por derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la sociedad política.

"Descentralización es desgajar la parte de un todo, en tanto que el concepto de Autonomía Política del Municipio, es formativo del Estado Nacional, es original a su propia --- existencia, y no crea, sino que sólo reconoce, confirma y norma el Estado."

"Por consiguiente, en un Estado Federal, como es el Mexicano, la descentralización es solamente un procedimiento administrativo, por lo que en nuestro régimen constitucional

es de autonomía Municipal y se relega el procedimiento descentralizado, en el aspecto administrativo dentro del Estado Federal".

"Los Municipios crearon y formaron las provincias y los Estados. Los Estados, crearon a la Federación. Por ello el - auténtico federalismo, debe responder a sus orígenes". (5)

Por esto se hace necesaria la expedición de leyes reglamentarias que aseguren la autonomía de los municipios y que - delimiten la responsabilidad y funciones de los Ayuntamientos, así como la competencia tributaria, y todas las medidas concernientes a la vida municipal.

La fracción II del Artículo 115 Constitucional inviste a los municipios de personalidad jurídica para todos los --- efectos legales. Esta investidura de rango constitucional tiene una expresa traducción en el sentido de un pleno reconocimiento al Municipio como ente público, como órgano - titular de potestades públicas, pero con la clara limitante de que el ejercicio de sus potestades públicas depende, en gran medida, de las legislaturas de los Estados.

Ahora bien, debemos observar que el municipio, a pesar de que primariamente tiende a defender los intereses de la co

(5) Boletín Municipal, No. 1. Enero-Marzo 1984, Edit. I.N.A.P. -C.E.D.A.M.

munidad en que vive y a salvaguardar su propio estatuto -- normativo, queda encadenado con una serie de actividades y funciones de un órgano superior a él, que es precisamente el Estado dentro del cual se enclava constitucionalmente. Siendo esto así, el Municipio, dentro de sus propias fronteras de autonomía municipal, cumple indefectiblemente una serie de intereses y de fines que le son distintos a los -- que primigeniamente se aboca, es decir a los de su comunidad; ejemplo de ello es el pago de una serie de impuestos a cargo de miembros de su comunidad y con un destino económico para la atención de servicios fuera del Municipio. -- Nuestra doctrina mexicana ha insistido en la tesis política y financiera de la autonomía municipal, haciéndola consistir en el derecho de todo Municipio para manejar libremente su hacienda. Por supuesto que esta libertad hacendaria es uno de los elementos básicos de toda autonomía municipal, pero no el único ni mucho menos.

"Los elementos esenciales de toda autonomía municipal quedan determinados no solo para la capacidad de manejar libremente su hacienda, sino básicamente y además, por el -- contenido, la naturaleza política y alcances constitucionales y administrativos de todas las competencias que la --- Constitución y los ordenamientos jurídicos les atribuyen a los municipios como entidades políticas territoriales enlazadas al fenómeno político de la descentralización."

"Las cuestiones relativas a la real vigencia de la autono--

mía municipal dependen no tanto de la expresión formal autónoma por parte de la Constitución y de la ley, sino fundamentalmente de que la Constitución y las leyes reservan a los municipios campos de actuación exclusiva."

"Esta situación, es decir la de zonas competenciales reservadas para los municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal y, por cierto, de las menos analizadas". (6)

(6) Participación del I.N.A.P. en los Foros de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal (No. 62), Edit. ---- I.N.A.P., México, 1985, pág. 23, 24, 25.

2.3 LEGISLACION Y REGLAMENTACION

Uno de los factores para impulsar el desarrollo municipal consiste en establecer las normas básicas, reglamentarias que pueden servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para fortalecerlas y promover el progreso regional.

Las normas o reglamentos, después de las reformas al Artículo 115 Constitucional, son posibles de realizarse, --- pues los Ayuntamientos han sido facultados para expedirlos, con el objeto de que se les permita, primeramente, ubicar las decisiones de gobierno en los Ayuntamientos, por una parte, reorganizar y hacer accesible a la ciudadanía el -- marco jurídico en el que ella misma se desenvuelve, y por otra, delimitar las actuaciones de los funcionarios en el cumplimiento de sus tareas.

"Las bases jurídicas para el desarrollo municipal, tiene como fin, la reglamentación municipal, y que debe consistir en establecer las normas necesarias a través de las cuales queden expresados los intereses de los sectores social, -- privado y público, para la movilización de las fuerzas productivas". (7)

(7) Boletín Municipal, No. 26. Agosto de 1986. Edit. I.N.A.P.- C.E.D.A.M.

Es menester que las autoridades municipales tengan a su -- alcance el mínimo de información necesaria, tanto legal co mo administrativa, para un buen desempeño de sus funciones dentro de la administración municipal. Se considera como - parte del acervo informativo municipal, el conjunto de dis posiciones jurídicas que norman la actividad política y ad ministrativa del municipio. Esta información tiene una sin gular importancia, dado que es la base legal que apoya las actividades, resoluciones y acciones de los Ayuntamientos y de su administración.

La reglamentación no debe inhibir la iniciativa de los ciu dadanos y de los grupos sociales, debe canalizar el enorme potencial que tiene en nuestro país la participación comu nitaria, por lo que los reglamentos deberán tomar en cuen ta los criterios de flexibilidad, agilidad y de simplifica ción.

"El reglamento municipal señala el procedimiento concreto para que el municipio asuma cada uno de sus nuevos poderes, de sus nuevas atribuciones de manera ordenada; que el re-- glamento expresa y sintetiza el consenso y el compromiso - de los sectores sociales del municipio, y asumir esas atri buciones, bajo determinadas reglas convenientes; el regla mento conduzca progresivamente al gobierno municipal a es tablecer la administración pública moderna capaz de ejer-- cer su nuevo poder, ya no de los hombres sino de las Insti tuciones.

Los legisladores de los Estados deben de estar conscientes de los lineamientos que establezcan las Legislaturas Locales, deben tener un criterio jurídico, político, económico y social, de generalidad y que sirva como marco de referencia para la actividad reglamentaria municipal, pero que en ningún caso la restrinjan o la sustituyan en detrimento -- del Régimen de Autonomía que la Constitución otorga al Municipio.

"Con la reglamentación municipal, la Reforma Municipal, entra en una etapa nueva en la historia municipal, donde la comunidad se norma así misma, regulando su actividad y vida cotidiana."

"La Consulta Popular que sobre reglamentación se ha realizado, ha servido de ejercicio para detectar aquellos puntos, donde la Federación, Estados y Municipios tiene que actuar conjuntamente para llevar a la realidad la descentralización de funciones y de recursos hacia el Municipio". (8)

(8) Política y Gobierno: I-II. Revista de Estudios Municipales. Edit. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Primera Edición, México, 1985.

2.4 POLITICA Y GOBIERNO

El fortalecimiento del Municipio, es ante todo un proceso político, el crecimiento equilibrado del país replantea -- las relaciones de poder a partir de la descentralización política, que fortalece el ejercicio del gobierno municipal, devolviéndole su responsabilidad natural en la solución de los problemas que se susciten dentro de su jurisdicción, y reafirme su participación activa en la vida política del país.

La Reforma Municipal, instrumenta un proceso de cambio firme para lograr una auténtica autonomía del poder central, que permita a la sociedad y al gobierno municipal perfeccionar la organización social y reactivar el desarrollo económico social y cultural para mejorar el nivel y la calidad de vida de la población municipal.

La Reforma Municipal, constituye de esta manera la piedra angular de la renovación democrática del régimen político mexicano, al contribuir al fortalecimiento y ampliación de los procesos de participación política de la comunidad municipal.

La Reforma Municipal es esencia de la democratización integral de la sociedad, con esta política el gobierno municipal, como forma de gobierno democrático más cercano a la comunidad municipal, cobra una dimensión política funcio--

nel propia que desborda el criterio simple de una organización administrativa del territorio geográfico de las entidades federativas.

La reforma municipal, es una reforma: democrática, política, social, económica, jurídica y cultural, es decir, es una reforma integral.

La democratización integral de la sociedad, debe de entenderse como un proceso mediante el cual se incorporen las grandes mayorías sociales a los mecanismos de la ejecución de las tareas propuestas por sus administraciones públicas municipales.

Mediante la reforma municipal, se impulsa el nivel de vida de las comunidades y de toda la sociedad civil; y no al nivel exclusivo de lo que es propiamente el gobierno municipal; pues la democracia consagrada en nuestra Carta Magna, es una democracia con un gran contenido social.

Dicha reforma también establece las condiciones institucionales para impulsar el desarrollo y progreso de las comunidades rurales y urbanas de las más diversas características a partir de su propio esfuerzo compartido entre pueblo y gobierno.

A través de la multicitada reforma municipal, no sólo se ha abierto el camino a la fuerza y capacidad creadora del

municipio, y un nuevo periodo de la historia de México, ha establecido también un programa de acciones congruentes a corto, mediano y largo plazo dentro de una estrategia de trabajo cotidiano e intenso y compartido entre gobernantes y gobernados.

"La reforma municipal, ha sido un gran movimiento que involucra a toda la sociedad y que se reproduce en todos los aspectos de la vida municipal durante su proceso de evolución; pues con sus atribuciones constitucionales plasmadas en el Artículo 115 Constitucional, el municipio adquiere la capacidad de gobernarse plénamente por medio del Ayuntamiento, abierto a todas las fuerzas e ideologías políticas significativas y a la opinión pública de la comunidad municipal". (9)

El carácter Político-Administrativo del Municipio. Teóricamente los sistemas político-Administrativos conforme a lo que se puede estructurar el gobierno de los municipios, -- atendiendo al concepto sociológico de éstos, pueden ser:

- a) Administración directa por las autoridades centrales, por ejemplo: en los distritos federales y en los Estados de forma federal.

(9) Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A., 7a. Edición, México, 1986, - pág. 484.

- b) Administración descentralizada, con nexos entre la -- centralización y el municipio, en los Estados de régi-- men central.

- c) Administración autónoma, con los municipios de Méxi-- co, de acuerdo con el Artículo 115 de la Constitución General de la República, y en otros países en los que la autonomía municipal está prevista en su Constitu-- ción.

"Existen algunos autores, que al catalogar al municipio co mo un organismo descentralizado en su carácter administra-- tivo, le niegan autonomía, por lo que es necesario hacer - notar que en uso de su carácter político se encuentra en - su gobierno, en nuestra opinión, de la manera más púramen-- te democrática, que se ha dado en el transcurso de la his-- toria, que se realiza por medio de elecciones populares di rectas para elegir a sus gobernantes, Presidente Municipal y a los miembros del Ayuntamiento; pero no hay que olvidar que esos órganos de gobierno realizan además, actividades de carácter administrativo, como lo es la expropiación de inmuebles, para el establecimiento de un servicio público y obras públicas; o para la construcción de escuelas, hos-- pitales, en caso de ser necesario en los municipios más ne cesitados". (10)

(10) Martínez Cabañas Gustavo. "La Administración Estatal y Mu-- nicipal de México". Edit. I.N.A.P.-C.O.N.A.C.Y.T., la. Edi-- ción, México, 1985, págs. 157, 158, 159.

2.5 COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y TEXTO ANTERIOR DEL
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

TEXTO VIGENTE

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación

TEXTO ANTERIOR

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación

TEXTO VIGENTE

ción de alguna autoridad desem
peñen las funciones propias de
esos cargos, cualquiera que --
sea la denominación que se les
dé, no podrán ser electas para
el período inmediato. Todos --
los funcionarios antes mencio-
nados, cuando tengan el carác-
ter de propietarios, no podrán
ser electos para el período in-
mediato con el carácter de su-
plentes, pero los que tengan -
el carácter de suplentes sí po-
drán ser electos para el perío-
do inmediato como propietarios,
a menos que hayan estado en --
ejercicio.

Las legislaturas locales, por
acuerdo de las dos terceras --
partes de sus integrantes, po-
drán suspender ayuntamientos,
declarar que éstos han desapa-
recido y suspender o revocar -
el mandato y alguno de sus ---
miembros, por alguna de las co-
sas graves que la ley local --
prevenga, siempre y cuando sus

TEXTO ANTERIOR

de alguna autoridad desempeñen
las funciones propias de esos
cargos, cualquiera que sea la
denominación que se les dé, no
podrán ser electas para el pe-
ríodo inmediato. Todos los fun-
cionarios antes mencionados, -
cuando tengan el carácter de -
propietarios, no podrán ser --
electos para el período imme-
diato con el carácter de su---
plentes, pero los que tengan -
el carácter de suplentes sí po-
drán ser electos para el perío-
do inmediato como propietarios,
a menos que hayan estado en --
ejercicio.

TEXTO VIGENTE

miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos - que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si -- conforme a la ley no proceda-- ría que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre -- los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los - períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de ----

TEXTO ANTERIOR

II. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propie

III. 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

TEXTO VIGENTE

dad 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 cele-
brar convenios con el Esta-
do para que éste se haga --
cargo de algunas de las funcion
es relacionadas con la
administración de esas con-
tribuciones.

B) Las participaciones federa-
les, que serán cubiertas --
por la federación a los Mu-
nicipios con arreglo a las
bases, montos y plazas 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 limita-
rán la facultad de los estados
para establecer las contribu--

TEXTO ANTERIOR

TEXTO VIGENTE

ciones a que se refieren los -
incisos A) y C), ni concederán
exenciones en relación con las
mismas. Las leyes locales no -
establecerán exenciones o sub-
sidios respecto de las mencio-
nadas contribuciones, en favor
de personas físicas o morales,
ni de instituciones oficiales
o privadas. Sólo los bienes --
del dominio público de la Fede-
ración, de los Estados o de --
los Municipios estarán exentos
de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Esta-
dos aprobarán las leyes de in-
gresos de los ayuntamientos y
revisarán sus cuentas públi-
cas.

Los presupuestos serán aproba-
dos por los ayuntamientos con
base en sus ingresos disponi-
bles.

V. Los Municipios, en los tér-
minos de las leyes federales y
estatales relativas, estarán -
facultados para formular, apro-

TEXTO ANTERIOR

"IV. Los Estados y Municipios
en el ámbito de sus competen-
cias, expedirán las leyes, re-
glamentos y disposiciones admi-

TEXTO VIGENTE

bar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federa---

TEXTO ANTERIOR

nistratives que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo -- Tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia".

"V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación,

TEXTO VIGENTE

ción, las entidades federati--
vas y los Municipios respecti--
vos; en el ámbito de sus compe
tencias, planearán y regularán
de manera conjunta y coordina--
da el desarrollo de dichos cen--
tros con apego a la ley fede--
ral de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y --
los gobernadores de los Esta--
dos tendrán el mando de la ---
fuerza pública en los Municipi--
pios donde residieren habitual
o transitoriamente.

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

La elección de los gobernado--
res de los Estados y de las le
gislaturas locales será direc--
ta y en los términos que dis--
pongan las leyes electorales -
respectivas.

Los gobernadores de los Esta-

TEXTO ANTERIOR

las Entidades Federativas y --
los Municipios respectivos, en
el ámbito de sus competencias,
planearán y regularán de mane--
ra conjunta y coordinada el de
sarrollo de dichos centros con
apego a la Ley Federal de la -
Materia".

Fracción III, 2º Párrafo.

El Ejecutivo Federal y los go--
bernadores de los Estados ten--
drán el mando de la fuerza pú--
blica en los Municipios donde
residen habitual o transito---
riamente.

Fracción III, 3º, 4º, 5º y 6º
Párrafos.

"Los gobernadores de los Esta--
dos no podrán durar en su en--
cargo más de seis años".

La elección de los gobernado--
res de los Estados y de las Le
gislaturas locales será direc--
ta y en los términos que dis--
pongan las leyes electorales -
respectivas.

Los gobernadores de los Esta--

TEXTO VIGENTE

dos, cuyo origen sea la elec--
ción popular, ordinaria o ex--
traordinaria, en ningún caso y
por ningún motivo podrán vol--
ver a ocupar ese cargo, ni aún
con el carácter de interinos,
provisionales, substitutos, o
encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para
el período inmediato:

A) El gobernador substituto --
constitucional, o el desig--
nado para concluir el perío--
do en caso de falta absolu--
ta del constitucional, aun
cuando tengan distinta deno--
minación.

B) El gobernador interino, el
provisional o el ciudadano
que, bajo cualquier denomi--
nación, supla las faltas --
temporales del gobernador,
siempre que desempeñe el --
cargo de los dos últimos --
años del período.

Sólo podrá ser gobernador cons--
titucional de un Estado un ciu--

TEXTO ANTERIOR

dos, cuyo origen sea la elec--
ción popular, ordinaria o ex--
traordinaria, en ningún caso y
por ningún motivo podrán vol--
ver a ocupar ese cargo, ni aun
con el carácter de interino, -
provisionales, substitutos o -
encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para
el período inmediato:

A) El gobernador substituto --
constitucional, o el desig--
nado para concluir el perío--
do en caso de falta absolu--
ta del constitucional, aun
cuando tengan distinta deno--
minación.

B) El gobernador interino, el
provisional o el ciudadano
que, bajo cualquier denomi--
nación, supla las faltas --
temporales del gobernador,
siempre que desempeñe el --
cargo en los dos últimos --
años del período.

Sólo podrá ser gobernador cons--
titucional de un Estado un ciu--

TEXTO VIGENTE

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

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

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

TEXTO ANTERIOR

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

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

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

TEXTO VIGENTE

ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser --- electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

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

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

TEXTO ANTERIOR

ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser --- electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la 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".

TEXTO VIGENTE

observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, de éstos en los términos de -- Ley, podrán convenir la asun-- ción por parte de éstos del -- ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios - públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga ne- cesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios - con sus Municipios, a efecto - de que éstos asuman la presta- ción de los servicios o la --- atención de las funciones a -- las que se refiere el párrafo anterior.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al si guiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Fe- deración.

TEXTO ANTERIOR

TEXTO VIGENTE

TEXTO ANTERIOR

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las Contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos A) al C) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1º de enero de 1984." (11)

(11) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, pág. 171, 172, 173, 174, 175, 176, -- 177, 178, 179.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

El Municipio es una Institución Política y Administrativa del Estado Mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo.

La estructura de la legislación que regula la actividad pública del gobierno municipal y de la vida de sus habitantes, tienen origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes, como reglas básicas a todos los municipios del país.

La propia Constitución, dentro del respeto irrestricto a la soberanía de los estados, establece el principio de que los estados a través de sus legislaturas locales, incorporen a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades (geográficas, demográficas, económicas, sociales, políticas, etc.), propias de cada entidad federativa y de los municipios que la integran. De acuerdo a lo establecido en nuestro sistema de Derecho Positivo, la base legal o marco jurídico del municipio está integrado:

- A nivel federal, por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- A nivel estatal, por la constitución de cada estado, así como diversas leyes y reglamentos; y

- A nivel municipal, por el Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expide cada ayuntamiento --
· conforme a las leyes locales.

Por considerar de fundamental importancia el conocimiento que -
deben tener las autoridades de los ayuntamientos y público en -
general, sobre este marco jurídico que regula y orienta la vida
de los municipios, se informa sobre las normas jurídicas que es
tán vigentes a nivel federal y se proporciona orientación res--
pecto a diversas normas y disposiciones generales del ámbito es
tatal y municipal.

3.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Desde luego tiene que venir a nuestra mente de inmediato - el artículo 115 Constitucional, reformado y adicionado por iniciativa del Ejecutivo del Gobierno Federal, mediante el decreto del 2 de febrero de 1983 expedido por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, siendo éste el precepto básico de la vida del municipio libre mexicano; sin embargo, también es conveniente conocer otros ordenamientos constitucionales que regulan su actividad, por lo que a -- continuación se informe sobre las disposiciones que contiene la Constitución sobre el municipio.

La Constitución Federal, en su artículo 115 establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación.

La propia Constitución, les señala a los municipios algunas características y les asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la administración pública en el ámbito de su competencia:

En cuanto a las primeras, el mencionado artículo 115 establece que:

"... Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado".

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

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

"Los municipios serán investidos de personalidad jurídi--ca...".

"De acuerdo con la legislación que se expide en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas lo cales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios". (1)

(1) La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, pág. 6.

Por lo que se refiere a las funciones y atribuciones, haremos una presentación de las mismas por tema:

En materia de Hacienda Pública la Constitución señala:

"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..." (artículo 115 fracción IV, de la Constitución Federal). Por otra parte, el artículo 73 fracción XXIX, señala que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, y precisa que:

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine"; aclara, además, que "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Finalmente, el artículo 117, fracción VIII, estatuye que:

"Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas..."

En materia de Educación; el artículo 3º Constitucional establece:

"La educación que imparta el Estado-Federación, estados y municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia" y agrega que:

"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, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a -- los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que -- las infrinjan".

El Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXV -- del artículo 73, tiene facultades:

"... 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, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".

En materia de Desarrollo Urbano; el artículo 115, fracciones V y VI señala:

"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... otorgar licencias y permisos para construcciones... Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios", mas adelante, en la fracción VI, agrega: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y -- coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

En esta misma materia, la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Federal, hace mención de la facultad -- que tiene el Congreso de la Unión:

"... Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los

fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

. En materia de Trabajo:

"El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial y particular". (artículo 123, fracción XXV, constitucional).

"Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere". (artículo 115, fracción IX).

"Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante". (artículo 123, fracción XXVI, de la Constitución Federal).

En materia de Cultos:

"El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos --- más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del en trante y 10 vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa de mil por cada uno, cuidará del -- cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena lleva rá un libro de registro de los templos, y otro de los en-- cargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo - templo, o del relativo al cambio de un encargado, la auto- ridad municipal dará noticia a la Secretaría de Goberna--- ción, por conducto del gobernador del estado". (artículo - 130, párrafo décimo de la Constitución Federal).

En materia de Deberes Ciudadanos:

"Asistir en los días y horas designados por el ayuntamien- to del lugar en que residan, para recibir instrucción cívi ca y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar". (artículo 31, --- fracción II, constitucional).

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera - proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (ar-- tículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal).

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsiste; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes". (artículo 36, fracción I, - de la Constitución Federal).

"Desempeñar los cargos consejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado". (artículo 36, fracción IV, constitucional).

En materia de Planeación Democrática:

"El municipio, de acuerdo con las normas, principios y lineamientos del Sistema de Planeación Democrática que el gobierno estatal organice para conducir el desarrollo de la entidad, en congruencia con el Sistema Nacional, intervendrá en la formulación del plan de desarrollo municipal, recogiendo las aspiraciones y deseos de la población que gobierna". (artículo 26 constitucional).

En materia de Garantías Individuales:

"Las autoridades municipales dentro de su jurisdicción territorial, vigilará en todo tiempo, que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en su relación con la población, todo individuo goce de las garantías consignadas en los artículos del 2 al 29 de la Constitución, mismas que ni podrán ser suspendidas, sino sólo en los casos y con las condiciones que la propia Constitución consigna". (artículo -

19).

En materia de Salud y Vivienda:

"El municipio, como integrante de la organización del gobierno de la entidad federativa de su ubicación y como parte del Estado, procurará orientar sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, considerando éstos, como objetivos prioritarios del desarrollo integral del municipio". (artículo 4º, párrafos ter ce ro y cu ar to).

En materia de Servicios Públicos:

"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) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas - de los municipios, así como su capacidad administrati va y financiera.

"Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre -- sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordi-- narse y asociarse para la mas eficaz prestación de los ser-- vicios públicos que les corresponda". (artículo 115, frac-- ción III, de la Constitución Federal).

"La federación y los estados, en los términos de ley, po-- drán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la - prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo eco-- nómico y social lo haga necesario".

"Los estados estarán facultados para celebrar esos conve-- nios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la - prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior". (artículo 115, fracción X, de la Constitución Federal).

En materia de Responsabilidad Pública:

"Los miembros de los ayuntamientos serán responsables por los actos u omisiones en que incurren en el desempeño de - sus respectivas funciones, de conformidad con la legisla-- ción que el estado establezca para el efecto". (artículo - 108 constitucional). (2)

(2) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1a. Edición, México, 1985, pág. 188.

DE LAS LEYES FEDERALES:

Conforme lo dispone el segundo artículo transitorio del de creto de reforma y adición del artículo 115 Constitucional del 2 de febrero de 1983, el Congreso de la Unión, ha veni do realizando la encomienda de adecuar las leyes federales; de éstas, destacan la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Vivienda, en las cuales se consignan atribucio nes y competencias del municipio.

Ley General de Asentamientos Humanos:

Esta ley contiene los principios básicos que regulan la ac tividad concurrente y coordinada de los gobiernos federal, estatal y municipal, para ordenar y regular la fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; -- así como para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Es decir, reglamenta las disposiciones que en la materia, establece el párrafo tercero del artículo 27 Constitucio--
nal.

La Ley General de Asentamientos Humanos, ha sufrido varias modificaciones y adiciones, la más reciente es del mes de diciembre de 1983, a partir de la cual se actualizan los -
conceptos y definiciones, para hacerlas acordes con el reg to de la legislación federal.

Así, se define la forma y denominación de las partes que - integran el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano; se disgregó el capítulo V correspondiente a tierra para la vivienda urbana, y se aprobó por separado la Ley - de Vivienda, que atiende específicamente este elemento del sector urbano.

También se retoman los principios del artículo 115 Constitucional, en materia de competencia de los gobiernos municipales, respecto a desarrollo urbano.

Ley de Vivienda:

Esta ley, de reciente creación, define la forma y alcances de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de obtención y adjudicación de tierra para la vivienda, financiamientos, programas de construcción, - bolsa de tierra urbana y demás aspectos relacionados con - este tema.

"Es importante señalar que actualmente se han constituido en la mayoría de los estados de la República, los Comités Estatales de Reservas Territoriales, que tienen entre sus funciones, obtener y administrar terrenos que se utilizarán como áreas de crecimiento de los centros de población, por lo que tendrán un papel muy importante en la planeación de los centros urbanos, ya que en dichos comités deben estar representados los municipios, además de las enti

dades federales y estatales competentes". (3)

(3) La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985.

3.2 CONSTITUCIONES ESTATALES

Todas las Constituciones Estatales dedican un capítulo especial al Municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y señala en forma general su competencia territorial, su actuación legal y sus facultades administrativas.

La Constitución Federal consigna en su artículo 4º: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos y todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según -- los principios de esta ley fundamental".

En el artículo 115 prevé: "los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...".

Es a partir de estos principios fundamentales, que cada Estado define su régimen interior mediante la implantación - dentro de su territorio, de su propia constitución política en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de la enti-

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

dad. Por otro lado son también las constituciones locales las que establecen las normas generales para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la ley orgánica municipal.

Son las constituciones estatales las que consignan el número, denominación y límites de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Las disposiciones contenidas en la constitución estatal, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio, de la cual hablaremos más adelante.

Es importante aclarar que en términos del decreto que modificó el artículo 115 Constitucional, las legislaturas locales deben proceder a ajustar sus respectivas constituciones locales, a los principios que establece el texto constitucional, contando para ello con el plazo de un año a partir del 3 de febrero de 1983.

3.3 LEY ORGANICA MUNICIPAL

Las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos estados, códigos municipales, están basadas en las --- constituciones locales y son expedidas por los congresos - estatales para establecer las bases de integración, organi- zación y funcionamiento de los municipios.

Las leyes orgánicas municipales establecen las disposiciones para la división territorial del Estado, la forma de - gobierno, integración, funciones y en específico acuerdo - a las características de cada municipio, los servicios pú- blicos que debe prestar el gobierno municipal, así como -- las sanciones al incumplimiento de esta ley.

Al igual que las constituciones locales, estas leyes orgá- nicas municipales deben ajustarse a las modificaciones que se hicieran al artículo 115 de la Constitución Federal.

También establece la Ley Orgánica Municipal lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las san- ciones, medidas de seguridad y recursos administrativos, - así como las condiciones y facultades para celebrar conve- nios de coordinación con otros municipios, con el estado y la federación.

Por otra parte, respecto a la creación de municipios, las leyes orgánicas municipales, establecen que para crear un

municipio, es necesario contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal, para la instalación de las oficinas de gobierno municipal, centros educativos y todos los servicios públicos necesarios para el buen funcionamiento de la administración municipal; para ello, se tiene que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio estén conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados.

3.4 BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES

De acuerdo a lo ya visto, el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos. El primero es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como de los estados. El segundo nivel es el orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órgano colegiado y deliberante, que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

Surge así, para los ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en las respectivas constituciones de los estados y en las leyes orgánicas municipales; los municipios ejercen gracias a esta facultad su autonomía en la expedición de un sinnúmero de reglamentos que ordenan las funciones del ayuntamiento y la vida comunitaria.

Importante para nuestro estudio es la expedición del bando municipal, el cual es el resultado de un acuerdo tomado por el ayuntamiento en sesión de Cabildo; tomando como base el mencionado bando, el H. Ayuntamiento expide los correspondientes reglamentos con carácter municipal que le ayudarán a mejorar su administración en beneficio de los gobernados.

"El bando de policía y buen gobierno, o bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como la competencia de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública de su jurisdicción. Este ordenamiento contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes -- del municipio. Su vigencia será de tres años, período que durará en funciones del ayuntamiento que lo expida". (4)

Contenido de los Bandos de Policía y Buen Gobierno:

Respecto a la Organización e Integración Política Municipal, los bandos hacen una definición mas precisa en cuanto a la división política del territorio municipal, a partir de lo dispuesto por las constituciones estatales, las leyes de división territorial y las leyes orgánicas municipales, propias de cada estado.

En algunos bandos de policía y buen gobierno describen la organización política y administrativa de los municipios y señalan como autoridades municipales las siguientes: el -- Ayuntamiento, el Presidente Municipal, el Síndico Procurador, los Regidores del Ayuntamiento, el Juez Menor, los Co

(4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1991.

Comisarios o Delegados Municipales.

Como funcionarios de la Administración Municipal: el Secreterio del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal, el Oficial Mayor y los Directores y Jefes de Departamento.

Como auxiliares de las Autoridades Municipales: el cuerpo de policías y bomberos, los jefes y comandantes y los oficiales y policías.

Respecto a los Servicios Públicos, los bandos municipales señalan cuáles son de competencia municipal, la forma de prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación de cada uno de los servicios públicos que presten los municipios.

En lo que respecta a las actividades de los particulares, los bandos de policía y buen gobierno contienen una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben ser llevadas a cabo, ya sea el ejercicio del comercio, la industria, la presentación de espectáculos, diversiones públicas y oficios. En estos documentos señalan los horarios en los que deberán llevar a cabo sus actividades y los requisitos que deberán cubrir con objeto de no afectar el interés general de la comunidad municipal.

"El Bando de Policía y Buen Gobierno, es un instrumento -- fundamental para el gobierno municipal ya que representa -

un elemento político y normativo para conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía; por esta razón, los bandos municipales deben tener la suficiente difusión, de tal forma que sean del conocimiento del mayor número de vecinos y habitantes de la comunidad municipal". (5)

Los Reglamentos Municipales:

El Reglamento es un instrumento jurídico que establece específicamente, la forma en que tanto una autoridad, como los particulares, deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones que están contenidas en las leyes.

La Reglamentación Municipal forma una parte muy importante del Marco Jurídico del Municipio, ya que regula los diversos aspectos contemplados en las Constituciones Federal y Estatal, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Desarrollo Urbano de Fraccionamientos, entre otras.

La importancia de los reglamentos municipales, los cuales son reglamentarios del bando municipal, es por lo tanto singular y de ella se deriva la forma en que operan el ayuntamiento, de sus servicios y los particulares en relación con la vida comunitaria.

(5) Martínez Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Editorial INAP-CONACYT, México, 1985, pág. 164.

En base a los supuestos que establece la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República, -

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 disposicio-- nes administrativas de observancia general dentro de sus - respectivas jurisdicciones .

En esta materia, es función de los Ayuntamientos del país, la formulación y expedición de reglamentos, que regulan -- sus actividades y que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Reglamentos que cumplen una función de difusión de -- las normas que regulan la vida del municipio, como es el Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamentos de organización y funcionamiento de las - autoridades y empleados municipales, es decir Regla-- mento Interior del Ayuntamiento y sus dependencias.
- Reglamentos para el funcionamiento y control de acti-- vidades encaminadas a regular la satisfacción de las necesidades de la población, como es el caso de los - Reglamentos para la realización de obras y prestación de Servicios Públicos.

Con la reglamentación municipal, la Reforma Municipal entra en una nueva etapa de su historia, donde la comunidad se norma a sí misma.

A continuación enunciaremos varios tipos de reglamentos -- que cubren las principales áreas de la actividad municipal:

- Reglamento interior del ayuntamiento.
- Reglamento interno de administración.
- Reglamento de organización de la Dirección de Policía y Tránsito.
- Reglamento interior de trabajo.
- Reglamento de tránsito.
- Reglamento de limpieza y salud pública.
- Reglamento de mercados y comercio en la vía pública.
- Reglamento de estacionamientos.
- Reglamento para los cementerios o panteones.
- Reglamento de cierre comercial.
- Reglamento de expendios de bebidas alcohólicas.
- Reglamento de los establecimientos que expenden alimentos preparados.
- Reglamento de rastros y expendios de carne.
- Reglamento de peluquerías y salones de belleza.
- Reglamento para trabajadores no asalariados.
- Reglamento para tintorerías y planchedurías.
- Reglamento para anuncios exteriores.
- Reglamento de espectáculos y diversiones públicas.

- Reglamento de licencias municipales de funcionamiento para establecimientos industriales, comerciales y de servicios.
- Reglamento de la oficialía calificadora.
- Reglamento de premios, estímulos y recompensas al mérito civil.
- Reglamento de los consejos de colaboración municipal.
- Reglamento de los delegados y subdelegados municipales.

Cabe hacer notar que la enumeración anterior de los reglamentos municipales, corresponde a municipios de tipo metropolitano o predominantemente urbano, pues es de suponer -- que los municipios de tipo rural no necesitan de tal cantidad de reglamentos, por ser sus necesidades menos numero--sas, aunque no menos importantes.

Es pues tal la importancia de los reglamentos para la vida municipal, que es necesario regular el funcionamiento del ayuntamiento, ya que bajo estas disposiciones reglamenta--rias se debe desarrollar la vida local en nuestro país pa--ra hacer del Municipio una verdadera instancia del Estado Mexicano, y no un simple "órgano de descentralización admi--nistrativa".

"El Proceso de la Reglamentación Municipal:

Técnicamente la elaboración y expedición de los Reglamen--tos Municipales, no es una función legislativa, en cuanto

a que no se observan para ello, la totalidad de las etapas que son típicas del proceso legislativo, como son: la iniciativa, discusión de la cámara de origen y de la cámara -revisora, dictamen, aprobación y otras fases.

Esta es la razón legal, por la que el artículo 115 Constitucional establece como requisito para la formulación y expedición de la Reglamentación Municipal, que la legislatura local expida urgentemente las bases normativas que sirvan de marco de referencia para esta función municipal.

En cuanto a las etapas del proceso de la reglamentación municipal, pueden considerarse como tales las siguientes:

Iniciativa: Es el primer paso, consistente en presentar -- proyectos de reformas o adiciones, o bien un proyecto de -- un nuevo reglamento, a cargo de las autoridades municipales o estatales, conforme lo determinen las bases normativas, que expida el congreso local, o que establezca la ley orgánica municipal.

Discusión: Consiste en el análisis y debate del proyecto -- presentado ante el cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto.

Dictamen: Esta etapa se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el ayuntamiento en su caso, del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas

de cabildo que se lleve al efecto, por el secretario del ayuntamiento.

Publicación: Consiste en la difusión oficial que debe hacerse en los periódicos del gobierno del estado, para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

Aplicación: Esta fase se refiere a la vigencia, es decir, la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo.

Alcances: Debemos entender que el reglamento concretiza -- las disposiciones que establecen las leyes, y por ello los reglamentos no pueden referirse a otros aspectos que no -- tengan relación con la materia de que se trate, así como -- tampoco deberán contener normas que contravengan a la ley que regulan, ni disposiciones que sean más amplias que lo que la ley establece.

Es importante la observancia de estas indicaciones, porque evitará que se impugnen los reglamentos, además de que si éstos se ajustan a la ley, se creará un ambiente más propio para el sano desarrollo de la comunidad.

En cuanto al contenido de la reglamentación municipal, podemos decir:

Principios Generales: Para la elaboración de los reglamentos existen ciertas normas generales de contenido como --- son:

Presentación: Que se refiere a la exposición de motivos relativos a los fundamentos y necesidades sociales que originan la existencia de cada reglamento.

Capitulado: El que indica la secuencia en que deben presentarse las normas contenidas en los reglamentos, de modo -- que en primer lugar, deben contenerse las disposiciones relativas al objetivo que regulará el reglamento propuesto, sus alcances y la indicación de las autoridades response--bles de su aplicación; en seguida, divididos en títulos, - capítulos y secciones, los demás artículos que propiamente conforman el reglamento.

Finalmente se deben incluir, los artículos transitorios, - referidos a la entrada en vigor del reglamento, y otras -- disposiciones complementarias". (6)

(6) El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1a. Edición, México, 1985, pág. 195.

C A P I T U L O I V

EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DEL PAIS

EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DEL PAIS

Si nos ponemos a considerar los momentos difíciles por los que atraviesa México, resulta como una tarea inmediata movilizar a las fuerzas productivas de toda la nación, a través de la movilización de las fuerzas productivas de todos y cada uno de sus 2,378 municipios.

Pero dicha tarea debe ser compartida entre los tres niveles del Estado: federal, estatal y municipal.

No debe ser solamente el gobierno federal y el estatal los que deban promover la creatividad productiva, también el gobierno municipal debe cumplir el papel de promotor del desarrollo económico y social, además de su papel básico de prestador de servicios públicos.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. La descentralización y redistribución del poder hacia el municipio debe incluir el poder de promover el desarrollo integral.

Ahora también, debemos aclarar que no se trata de que solamente el gobierno municipal ejerza él mismo actividades económicas si

no más bien que organice y combine los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros que se encuentran en el municipio, a fin de generar riqueza social, a partir de la iniciativa y la responsabilidad de los sectores social y privado.

La vida municipal ha sido debilitada como esfera de acción gubernamental. La centralización económica, política y administrativa ha favorecido, en detrimento suyo, a las administraciones federal y estatal.

Es necesario que el municipio recobre vigor y dinamismo para -- eliminar los impactos de la centralización, recreando la vitalidad de la sociedad.

La vida municipal favorece la creatividad, la productividad y - la eficiencia de la sociedad.

4.1 BASES JURIDICAS PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

Aquí mencioneremos las bases legales en las que se sustenta la participación dinámica del Municipio en la Planeación Nacional:

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Estado mexicano el papel de rector del desarrollo nacional al señalar que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una mas justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

En el artículo 26 de la Constitución, se confiere al Gobierno Federal las facultades necesarias para llevar a cabo la planeación económica nacional y democrática, es decir, se demanda que este ejercicio sea democrático, o sea que participe en el pueblo. Y señala como mecanismo de coordinación de los órganos responsables de la planeación democrática en otro plano del Estado mexicano constituido

por las Entidades Federativas, a través de convenios, induciendo y concertando las actividades de los particulares - en esta materia.

Todo esto enmarcado en un conjunto de actividades en el ámbito nacional, que recibe el nombre de "Sistema Nacional de Planeación Democrática".

De esta manera, se garantiza la participación de las Entidades Federativas y de sus Municipios en la responsabilidad de planear los programas de Gobierno.

"La Ley Federal de Planeación, es el ordenamiento jurídico que establece y señala:

- El marco normativo que regula el ejercicio de la planeación nacional.
- Las bases jurídicas para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática.
- La concertación e inducción respecto a los particulares y en general la participación social del pueblo mexicano.

"La Constitución Política del Estado, que establece las facultades del Gobierno del Estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la econog

mía y la sociedad. Se dispone también, que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores sociales de su población; como producto de esta acción, la Constitución Estatal señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al Ejecutivo Estatal para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema de planeación".

"La Ley Estatal de Planeación, en este ordenamiento jurídico se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas jurídicas que orientan las actividades de la Administración Pública Estatal y Municipal, así como las bases para que el Ejecutivo del Estado coordine las actividades de planeación con sus Municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de la planeación".

"La Ley Orgánica Municipal, en esta ley se determina la facultad del Municipio para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar los planes y programas que tienden a promover y a fomentar las actividades económicas en su jurisdicción, y a satisfacer las necesidades que demandan sus comunidades, como educación, salud, asistencia social, servicios públicos, infra-

estructura, equipamiento urbano, vivienda, etc." (1)

Entre las razones expuestas por el licenciado de la Madrid en la "Reforma Municipal" están las siguientes:

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, a aquellas normas básicas que puedan servir de cimiento a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en su territorio natural y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades entre éstas la Capital de la República, - no sólo con redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones del Gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, dado a conocer el 30 de mayo de 1983, se refrendó la convicción gubernamental de que fortalecer a los Municipios y a las Entidades Federativas fortalece a la Nación y que el fortale

(1) El Municipio, Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, No. 3, Mayo 1986, pág. 10, 11.

cimiento de la Nación reclama la descentralización de la vida Nacional para dar mayor vigencia al pacto federal .

De ahí la decisión de fortalecer el federalismo mediante la reforma al Gobierno de los Estados y Municipios Libres que propuso el presente Gobierno al Constituyente Permanente.

El Plan propone una política de descentralización que fortalezca y perfeccione el sistema federal, por lo tanto, -- se requiere una estricta aplicación de las normas que rigen el pacto federal, así como las respetuosas y coordinadas relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los Gobiernos de los Estados y con los Ayuntamientos.

La política de descentralización comprende dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas; por una parte, la descentralización territorial y la reordenación de la economía nacional y por otra, la descentralización de funciones y recursos entre niveles de Gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas y en la otra de decisiones políticas fundamentales.

Debemos entender que la descentralización no implica ningún riesgo de desintegración o de fractura de la República Mexicana, pues ésta es indispensable para recuperar el desarrollo firme, sostenido y eficiente, para un proceso se-

rio, profundo y veraz de democratización de la sociedad, y para fortalecer nuestra independencia y soberanía Nacional.

La Reforma Municipal es una reforma democrática, política, económica, social, jurídica y administrativa, es decir, -- una reforma integral que comprende a toda la sociedad.

Un punto muy importante dentro del Plan Nacional de Desarrollo y que no podemos dejar de mencionar, es el que se refiere a los lineamientos de carácter político en los que se menciona cómo uno de los principales objetivos de la -- descentralización es: la revisión y redistribución de competencias entre los tres niveles de Gobierno, que se esté llevando a cabo de acuerdo a lo estipulado en las adiciones y reformas al artículo 115 Constitucional.

El fortalecimiento del Gobierno Municipal es, sin duda, -- una de las iniciativas de la voluntad política del Ejecutivo Federal, que con más fuerza debe ser apoyada, para que se alcance los objetivos que se ha propuesto.

4.2 EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Una de las siete tesis fundamentales sustentadas por el -- licenciado Miguel de la Madrid Hurtado durante su candidatura a la Presidencia de la República es, "La Descentralización de la vida Nacional" al proponer las mencionadas te sis que serían la columna vertebral de su campaña para ocu par la Presidencia de la República y que posteriormente se ría la base programática de su Gobierno, afirmó: "Que para conjugar las fuerzas regionales y el impulso integrador -- que animaba a los mexicanos en 1824, en 1857 y posterior-- mente en la Revolución y en la Constitución de 1917, era - fundamental encausar a la Nación por la vía del Federalis-- mo".

Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan la desigualdad social e imposibilitan el desarrollo ar mónico de las diferentes regiones y grupos del país.

El opinaba que se debía dotar al Municipio de las facultades legales, de los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros para que pueda prestar los servi-- cios públicos mínimos que a todo municipio está obligado a proporcionar; pero debemos establecer las diferencias de-- pendiendo del tamaño de la potencialidad y de la problemática de los Municipios, para establecer en este esquema -- gradual y diferenciado, las medidas que debemos tomar y po

ner en marcha en corto plazo para lograr los propósitos de largo plazo.

Así, la descentralización ha surgido como un reclamo vigoroso del pueblo mexicano como producto de un profundo proceso popular a nivel nacional.

Debemos pensar que es imposible concebir la vitalidad de la República sin la cabal participación de las Entidades Federativas en la definición y ejecución de las tareas que exige el Desarrollo Nacional. Es por eso que debemos olvidarnos del centralismo que agobia e inhibe energías y acciones.

Fué así como el municipio se convirtió en punto importante de las controversias entre los partidarios del progreso y los defensores del retroceso. Triunfaron los primeros en la Constitución de 1917 en la que; el Municipio Libre, bandera de la Revolución, quedó consagrado como forma jurídica y en vías de perfeccionamiento.

La lucha concluyó en Querétaro, con dos decisiones políticas fundamentales; la primera: "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" (artículo 20 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos) y la segunda: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..." (artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

De acuerdo al pensamiento del Lic. Miguel de la Madrid "El federalismo evoca entre nosotros un sistema político y jurídico. Ráramente un sistema económico y social".

"El desarrollo equilibrado del país exige consolidar la autonomía política y económica de las entidades federativas".

"Fórmula práctica para empezar la fractura del centralismo económico. Encontré en el Municipio Libre, democrático y autónomo, la llave para que el municipio libre pueda iniciar la transformación modernizadora. Propuso una serie de reformas legales al artículo 115 Constitucional que refuerzan la autonomía económica y auspician la participación ciudadana en la democratización municipal". (2)

(2) El Municipio Promotor del Desarrollo. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1987, C.N.E.M., pág. 45

4.3 EL MUNICIPIO COMO FACTOR PRIMORDIAL EN EL DESARROLLO RURAL E INTEGRAL DEL PAIS.

No puede concebirse el desarrollo nacional y regional sin una correcta planeación. Desafortunadamente, en el pasado, en los gobiernos municipales poco se ha 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.

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

Evaluando la realidad municipal de nuestro país, la planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios, en la medida que éstos y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: 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; y que 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 in-

tentado incorporarle tareas que pretenden situarlo como -- productor del desarrollo socioeconómico.

La evidencia de fortalecer a los municipios se concretiza, a nivel general, en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que posibilita la ejecución de acciones concertadas entre la Federación, Estados y Municipios para la consecución del desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Fue así que, a fin de darle una adecuada fundamentación legal, se reformó el artículo 26 de la Constitución, disponiendo que el Estado organizara un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprimiera solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En este sistema de Planeación Democrática no son ajenos -- los municipios, ya que se dispone en la Ley de Planeación (vigente a partir del 6 de enero de 1983), en sus artículos 33 y 34, fracción V, la coordinación en la planeación nacional del desarrollo entre la Federación y los Estados, con participación en lo correlativo de los municipios.

Resulta así, que no se puede hablar de Reforma Municipal -- sin tocar el tema del Desarrollo Rural; si se requiere que

la mencionada Reforma Municipal se traduzca en acciones de fortalecimiento y renovación de la Institución Municipal y en la participación democrática de la población, resulta imprescindible que se parta del análisis, divulgación y fomento del desarrollo rural del país, proceso que constituye la esencia misma y razón de ser del gobierno municipal.

Podemos tratar de definir al "desarrollo rural municipal", como la actividad gubernamental que realizan las autoridades municipales para promover el desarrollo de sus comunidades, que da como resultado del proceso de cambio de las condiciones de vida de la población municipal, en el mínimo de tiempo y al menor costo posible.

Pero éste debe ser:

- **Integral.** En el que se promueven todos los aspectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (económicos, políticos, sociales, culturales, recreativos, etc.).

No es por demás insistir que el desarrollo rural es una tarea de superación humana.

- **Continuado.** En el desarrollo rural municipal éste debe ser continuo, es decir que debe ser un proceso dinámico y consciente del presente, del pasado, de la historia y de la tradición y/o costumbres de cada región.
- **Coordinado y Sostenido.** No debe ser una acción aislada, sino como parte de un proceso en conjunto entre -

los sectores sociales y privados y las autoridades municipales, regulado por los programas y planes de desarrollo estatal y municipal, a corto, mediano y largo plazo.

- **Planificado.** Aquí resulta necesario conocer a fondo la situación actual de cada uno de los municipios, de cada una de las entidades federativas; fijar metas y definir objetivos para el aprovechamiento racional de los recursos naturales, materiales y humanos disponibles, para lograr el mejoramiento y cambio deseado.

Así, el desarrollo rural e integral del Municipio, debe realizarse para beneficio de toda su población, personas o grupos sociales que conforman la comunidad municipal.

"Y para alcanzar el desarrollo, es necesaria la participación estrecha del Ayuntamiento con la población, y en particular los Presidentes y demás autoridades municipales, - son los responsables de instrumentar, promover, impulsar y coordinar las acciones conjuntas de los diversos sectores sociales y privados con las autoridades gubernamentales de los Ayuntamientos, para alcanzar el desarrollo rural e integral en cada uno de los municipios." (3)

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Como una respuesta para impulsar el desarrollo rural de -- las comunidades municipales y atender las demandas socia-- les de los hombres del campo y agropecuarios, fue elabora-- do el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral, todo es-- to claro está, en el marco del Sistema Nacional de Planea-- ción Democrática y atendiendo a las disposiciones y linea-- mientos establecidos en la Ley de Planeación y al Plan Na-- cional de Desarrollo (1983-1988).

Dicho programa abarca varios sectores de la Administración Pública Federal, y su observancia es obligatoria para to-- das las dependencias y entidades de la misma, y tiene como propósito fundamental el mejoramiento y el bienestar de -- las poblaciones del medio rural y el incremento de los ni-- veles de producción, empleo, y una mejor distribución del ingreso federal, estatal y municipal y con una mayor parti-- cipación de las comunidades.

Para cumplir con este propósito nacional, el PRONADRI de-- fine los objetivos, metas estrategias y acciones orienta-- das a incrementar la disponibilidad y el acceso a los bie-- nes y servicios básicos, perfeccionar la Reforma Agraria, promover las actividades propias del medio rural y fomen-- tar la creación de nuevos empleos y mejorar el ingreso de sus habitantes de la comunidad municipal.

Una de las prioridades fundamentales del PRONADRI, es apoyar principalmente a los trabajadores del campo, a las poblaciones asentadas en zonas de temporal.

Con este programa se busca eliminar el exceso de intermediarismo, especulación y desorganización en la distribución y comercialización de los productos básicos de consumo popular.

"La reforma agraria forma también parte de este programa, - se ha proyectado garantizar de alguna forma la regularización de las diversas formas de la tenencia de la tierra en las áreas rurales y urbanas, concluir con el reparto de -- tierras legalmente afectables y apoyar la organización --- agraria. Dicho programa se lleva a cabo a través de la --- coordinación de dependencias federales, gobiernos estatales y municipales".

"Dentro de esta gran estrategia de desarrollo rural inte--- gral, el Municipio juega un papel importantísimo y fundamental, en su transformación como célula básica de la política del gobierno federal como estatal".

"Siendo el Presidente Municipal organizador de las fuerzas productivas de la comunidad en el desarrollo rural inte---

gral". (4)

"Habiéndose realizado un encuentro de Presidentes Municipales para analizar la realización entre el Municipio y el Desarrollo Rural e Integral, se concluyó:"

- "Que con las reformas y adiciones el Artículo 115 Constitucional, el Presidente Municipal tiene las bases jurídicas y legales para asumir el papel de organizador real de las fuerzas productivas de su Municipio".
- "Los ayuntamientos deben participar en la elaboración y seguimiento de los programas de desarrollo rural -- integral, así como en las medidas correctivas a que haya lugar".
- "El Presidente Municipal como auténtico representante del pueblo y coordinador de esfuerzos de cooperación comunitaria, será el promotor más eficaz del desenvolvimiento integral de su Municipio, así como el impulsor y actor principal de un proceso dinámico de cambio que logre un mayor bienestar para la comunidad municipal; para tal efecto, deberá participar activamente en los trabajos que se realicen en los Comités Di-

rectivos de Desarrollo Rural Municipal". (5)

Para ello se requiere de una efectiva movilización de las fuerzas productivas en todos los aspectos de la vida comunitaria que considere al Municipio como el protagonista -- mas importante del desarrollo económico e integral del --- país, y en general del medio rural.

En esencia, el PRONADRI tiene como eje central en su base institucional y operativa la reactivación productiva del -- medio rural de cada uno de los Municipios del País.

Los cambios recientes en el marco jurídico de la reforma agraria en relación con el municipio, hacen necesaria una reflexión de estas dos instituciones del México actual.

"Debemos recordar que a lo largo de la historia de México, dos tendencias ideológicas definen su posición frente a -- cuestiones fundamentales del país y en especial, ante el -- municipio y la reforma agraria; de una parte, siempre ha -- existido en el país la tendencia de acaparar tierras y, -- consecuentemente, a elevar los índices de concentración -- de la propiedad rural y a empeorar las condiciones socia-- les y económicas de los campesinos. Corriente que está re-

(5) El Municipio, Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, Núm. 11, Mayo 1987, -- pág. 2, 3, 4, 5, 6, 7.

presentada por los latifundistas y hacendados de viejo y - nuevo cuño que se empeñaron y se empeñan todavía, en manter un México feudal y centralista. Y de otra parte nuestros orígenes independientes, se plantea la idea, por los mejores mexicanos, de evitar los despojos de las comunidades indígenas y de los poblados de sus tierras comunales y de entregar a los naturales las tierras para su cultivo".

(6)

Esta tendencia histórica y justiciera se continúa con los grandes reformadores sociales contemporáneos partidarios - de la reforma agraria y del federalismo, de la democracia y de la descentralización de la vida nacional, de la soberanía y al mejoramiento de los niveles de vida campesina.

El municipio se convirtió en punto importante de las controversias entre los partidarios del progreso y los defensores del retroceso. Triunfaron los primeros en la Constitución de 1917 en la que: "el Municipio libre, bandera de la revolución, quedó consagrado como forma jurídica" y en vías de perfeccionamiento.

El desarrollo equilibrado del país exige consolidar la autonomía política y económica de las entidades federativas.

(6) Boletín Municipal, Núm. 3, Julio-Septiembre 1984, Edit. -- I.N.A.P.-C.E.D.A.M., pág. 1.

Por todo esto el Lic. Miguel de la Madrid con una nueva vi sión del Federalismo y pugnando por una democratización in tegral y descentralización de la vida nacional, implementó lo que conoceríamos como Reforma Municipal.

Centralismo y Democracia son términos antinómicos. Como fe nómeno político, administrativo, económico, social y cultu ral el centralismo implica la supremacía de una parte so-- bre el todo, la existencia de una casta burocrática que im pone su voluntad a comunidades remotas, el ejercicio de -- una autoridad que toma decisiones en nombre y a espaldas - de los interesados. La democracia, en cambio, significa -- igualdad y participación. Descentralizar la vida nacional es principio obligado para democratizar la sociedad.

La fórmula práctica para empezar la fractura del centralis mo económico, fué encontrada en el Municipio Libre, demo-- crático y autónomo, la llave para iniciar la transforma--- ción modernizadora. Propuso una serie de reformas legales al artículo 115 constitucional que refuerzan la autonomía económica y auspician la participación ciudadana en la de-- mocratización municipal.

Esto no fue un nuevo invento, sino que simplemente se hur-- gó en las raíces históricas de la nacionalidad política y redescubrió para los mexicanos la adormilada institución - del municipio.

El nuevo Municipio Libre será fortalecido por las más modernas técnicas administrativas y con la más decidida participación popular en su gestión administrativa y política. Con ello, se fortalece a la comunidad municipal y, por el natural flujo de movimientos concéntricos, la modernización de cada una de las partes desembocará en la modernización del todo.

Varies son las reformas al artículo 115 Constitucional: -- unas de carácter político, otras de tipo económico y algunas administrativas.

Destaca el hecho de que los municipios tienen personalidad jurídica propia y autonomía económica. Para ello, percibirán directamente algunas contribuciones, cobrarán ciertos servicios y recibirán participaciones federales. Los municipios tendrán más recursos económicos y legales para atender las necesidades básicas de sus habitantes.

Por primera vez, también la Constitución señala los servicios públicos que deben satisfacer.

Además, los municipios están facultados para combatir la especulación del suelo y favorecer el desarrollo armónico y socialmente justo.

Las leyes orgánicas de los municipios del país señalan como elemento básico del municipio, la división territorial

en la que se asienta su patrimonio histórico y artístico, sus recursos naturales, el suelo, la flora, la fauna y el medio ambiente, así como la organización jurídica, política y administrativa del ayuntamiento.

El pueblo y la ranchería son los centros de población más elementales de cada municipio.

El fortalecimiento del municipio es la vigorización de las comunidades agrarias.

En lo político, se profundiza el reconocimiento de las minorías con los principios de diputados de minoría en las legislaturas locales y de representación proporcional en los ayuntamientos de todos los municipios. Se delimita, en forma precisa, el principio de no reelección en los cargos de elección popular directa local (incluyendo a regidores, alcaldes, diputados locales y gobernadores).

El propósito democratizador y descentralizador es evidente, serán los mismos ciudadanos quienes decidan sobre la forma y calidad de vida que quieran tener.

El nuevo municipio tendrá, ahora, elementos y recursos para combatir la desigualdad social y las injusticias.

Es lógico suponer que no todos los municipios emprenderán con igual empeño sus nuevas tareas. Pero las bases están -

puestas.

4 PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LA PLANEACION NACIONAL

EL MUNICIPIO EN LA VIDA ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL

La vida municipal, ha sido debilitada como esfera de acción gubernamental. El peso de la centralización económica, política y administrativa ha favorecido, en detrimento suyo, a las administraciones federal y estatal.

El municipio ha perdido presencia en la vida institucional del país. Ha sido delegado a un plano secundario, cuando es la representación primaria de la sociedad.

Al dirigirse desde un solo punto los movimientos políticos del país y ante el deterioro de la economía centralizada, los municipios pierden relevancia, identidad e iniciativa.

Es necesario que el municipio recobre vigor y dinamismo para eliminar los impactos de la centralización, recreando la vitalidad de la sociedad. La realidad del país aconseja optar por el camino de la descentralización política y económica. Ello implica que el municipio sea actor o coautor en los procesos gubernamentales. De este modo, la burocratización y la centralización pueden ser contenidas, en beneficio de la sociedad y el estado.

La vida municipal favorece la creatividad, la productivi--
dad y la eficiencia de la sociedad. También estimula, en -
los individuos el deseo de participar con mayor intensidad
en el destino de los intereses que los une e identifica.

Propiciar el desarrollo del municipio favorece la vida ci-
vil, mejora la vida política, reactiva las economías loca-
les y contribuye a la reconciliación de la sociedad con el
estado.

Ello contribuye al avance y al progreso de la sociedad y -
ramifica en el país, las potencias de la descentralización
de la vida nacional. Es fácil advertir esta filosofía polí-
tica en el artículo 115 Constitucional.

El vigor del municipio será resultado del vigor de la so--
ciedad. En este sentido, sus potencialidades deben organi-
zarse, estimularse e impulsarse, dotándolo de mayor capaci-
dad de autonomía, decisión y realización.

Las ventajas de la centralización son ahora obstáculo para
asegurar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Volver la mirada a la vida municipal, es empezar a reorde-
nar el país. El municipio debe recobrar vigor como esfera
de gobierno.

El municipio es una forma de gobierno representativa. Su ámbito de competencia es diferente a los intereses generales que encara el estado. Tiene su propio contenido, en cuanto que ejerce atribuciones locales legitimadas en los textos constitucionales.

En el caso mexicano, es necesario que el estado, en el marco del replanteamiento de las relaciones de poder que realiza con el proceso de la descentralización política, devuelva a los municipios atribuciones que ejecute con superdetalle.

Los desbalances del poder, en favor de la centralización y con perjuicio para los municipios, no es provechoso para el conjunto nacional del país.

Hoy, que en la República Mexicana soplan vientos favorables al renacimiento del federalismo y, consecuentemente, para la descentralización política, es imperativo tener un paradigma cualitativo de la vida nacional.

Lo importante en las transformaciones de la sociedad, es la certeza del rumbo que se desea, la dirección que se adopta y el objetivo que se persigue.

La grandeza, la prosperidad y la consistencia de un país, depende de que el estado garantice a la sociedad mejor calidad en sus condiciones de vida. Los municipios fungirán

como verdaderos centros de acción gubernamental. Necesitan ser autónomos para salvaguardar la prosperidad y el bienestar de los intereses locales que representan.

Aumentar la fuerza del poder, ahogando las influencias locales, nunca puede ser provechoso; lo que sin duda, y así lo han comprendido los legisladores y los hombres de estado, es procurar que el interés local sin ser dirigidos ambos por una misma mano, tenga recíproca influencia y marchen a la par sin entorpecerse en sus movimientos.

Evitar que el país sea un gran río con corrientes disminuidas, veneros agotados y manantiales secos, exige que los municipios sean el punto de partida para reanimar las fuerzas productivas de la sociedad. La descentralización política y económica es inconcebible sin la participación de los municipios.

La vida del país debe reordenarse para contener los impactos de la crisis económica.

La reanimación de la economía será infructuosa si la sociedad y el municipio no desarrollan un papel activo en la acumulación, multiplicación y expansión de los procesos económicos del país.

México vive en el marco de condiciones adversas. La sociedad se encuentra en una etapa donde los niveles de vida --

se han abatido.

El estado, con los problemas de la deuda interna y externa, no puede emprender, con mayor velocidad, las transformaciones sociales. Sin embargo, las opciones para restituir la prosperidad de la sociedad y el estado no se encuentran cerradas.

Las reformas al artículo 115 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, brindan la oportunidad para realizar modificaciones sustanciales en la vida institucional del país. Con ellas, el municipio puede desempeñar un papel trascendental en el plano económico.

Confiar en el municipio es confiar en la sociedad. Por lo tanto el municipio debe armonizar y sintetizar los esfuerzos para mejorar sus condiciones de vida. Como responsable de los intereses locales que encara, es una alternativa viable para recrear con eficacia los flujos económicos.

Sin embargo, el despertar del municipio depende de que la descentralización política sea institucionalizada. De otro modo, no puede desarrollarse como el centro natural de la sociedad, en condiciones donde la centralización daña a la sociedad y al estado, el municipio es punto de partida para revertir los impactos devastadores de la misma.

Se han adoptado medidas para que los municipios tengan un papel importante en los procesos económicos. Por ejemplo, en el Diario Oficial de la Federación del día 22 de enero de 1986, se publica un decreto "por el cual se establecen las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos", decisiones como ésta, demuestran la voluntad de fortalecer la vida municipal.

Fortalecer al municipio es consustancial al proceso y objetivos de descentralización política. La vida municipal no debe desenvolverse con limitaciones, al limitarla se frena a la sociedad y a los individuos.

Cuando la sociedad tiene límite para su progreso el estado también limita su capacidad para progresar. El municipio es, ahora, condición para el progreso de la sociedad y el estado.

El Plan Nacional de Desarrollo señala, en el apartado que concierne a la descentralización de la vida nacional que: "el federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional... a ello ha contribuido decididamente el nuevo texto del artículo 115 constitucional que reconoce a estos últimos atribuciones con su función primordial y les asigna fuentes de recursos para la atención de los servicios que les confían".

Con base en lo anterior, es factible emprender una nueva etapa en la vida municipal del país. El fortalecimiento del municipio no se agota en el plano económico. Es ante todo, un proceso de carácter político. De su fuerza política depende su vigor económico. Por tanto, debe reunir como esfera de gobierno, capacidad de dirección y disponibilidad financiera.

Su vitalidad económica es parte de la forma en que se ejercen las relaciones de poder. De su fuerza política depende su capacidad económica y financiera. El municipio es foco donde se ejercen, negocian y articulan cuotas de poder. En él participan los individuos y las clases sociales, sus programas de gobierno evidencian el estado que guardan las condiciones materiales y políticas de la sociedad. Su vida se inscribe en el comportamiento de vínculos políticos, derivados del conjunto de intereses que tienen presencia en el ámbito local.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, señala las principales acciones que habrán de instrumentarse para hacer frente a los retos del camino que hoy vive la nación. El Plan busca encausar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. Es decir, el gobierno reconoce su compromiso de mejorar la calidad de vida de la población, pero advierte que el esfuerzo y solidaridad de éste es indispensable para hacer realidad este objetivo. El PND

observa que el estancamiento económico no es un fenómeno nuevo, sino que es resultado de problemas estructurales -- que viene de décadas atrás, algunos de los cuales se han --
acentuado con la crisis.

La recuperación económica es imprescindible para evitar esta situación; sin embargo, el mismo PND reconoce que el -- crecimiento no es sinónimo de desarrollo social. El crecimiento y la estabilidad, agrega, tendrán poco significado para el desarrollo si no se reflejan en el bienestar colectivo, esencialmente en la creación de empleos y aumento de capacidad de compra de salarios.

En los últimos años, diversas voces han expresado la necesidad de dar creciente vigencia al pacto federal redefiniendo las relaciones entre la federación y los estados.

Objetivos:

El PND propone los términos en los cuales, juntos, podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte de bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía y colocar a nuestra patria entre la vanguardia de las naciones. Por eso, los objetivos prioritarios son:

- I. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.
- II. La ampliación de la vida democrática.
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios,

y

IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Estrategias:

El PND se ha propuesto modernizar a México. "La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para defender y proyectar nuestra identidad a futuro y alcanzar nuestras metas nacionales, acordes con nuestra historia, las transformaciones que persigue la modernización serán por ello nacionalistas; serán populares, con el claro destino de elevar la calidad de vida de todos los mexicanos y se llevarán a cabo a través de la acción concertada, la participación responsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores y, por tanto, democráticamente". La modernización es un proceso que no admite interrupción. Impone adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las tendencias de la economía mundial.

"Un punto que merece especial atención, para los fines del presente trabajo, es el hecho de que la modernización económica demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente, a lo largo y ancho del país, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el

desarrollo nacional".

"El PND impulsará la consolidación de los Sistemas Estatales de la Planeación Democrática, en un marco de respeto absoluto a la autonomía de los estados, como una de las formas más efectivas para avanzar en la descentralización de la vida nacional".

El PND supone que no puede descansar simplemente en la voluntad del gobierno de la república, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales.

Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas populares, por lo que deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población, dotándoles de los recursos y elementos que les permiten asumir cabalmente sus atribuciones. El gobierno federal deberá dar pasos graduales pero firmes hacia la descentralización y a la desconcentración.

"La descentralización no es fácil, implica conciliar exigencias y criterios técnico-administrativos, económicos y políticos. Por así convenir a los intereses y aspiraciones de un desarrollo socioeconómico más equilibrado y justo, estamos obligados a no ceder y a enfrentar con decisión los retos que se nos presente".

En los años recientes hemos sido testigos del ascenso de - la participación política de las masas que han contribuido a delinear un nuevo perfil político del país caracterizado por la presencia de un sistema de partidos más competitivo.

El PND parte del reconocimiento de que el crecimiento y la estabilidad económica tendrán poco significado para el desarrollo si no se reflejan en el bienestar colectivo. Es - por ello que hablar en estos momentos de crecimiento económico con desarrollo social adquiere gran relevancia. La -- orientación social del crecimiento económico, plasmada en el PND como compromiso gubernamental, se traduce para am-- plios sectores de la población en atención de sus demandas más urgentes entre las que cabe citar el crecimiento de empleos, aumento del poder adquisitivo de los salarios, y en general, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades.

Para la atención de las demandas prioritarias del bienes-- tar social, el PND ha dispuesto que el gobierno federal induzca con los gobiernos estatales y municipales asignar la máxima prioridad al gasto social en sus respectivos presupuestos.

El PND promoverá la participación más activa de los gobiernos estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional y urbano, armonizándoles con las de la federación.

El PND hace referencia en las relaciones de coordinación - federación-estado es un asunto elemental de justicia social. El gobierno federal creó el **Programa Nacional de Solidaridad** (PRONASOL), para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema. Su instrumentación requiere la suma de esfuerzos coordinados de los tres ámbitos de gobierno y los concertados por los grupos sociales.

El PND fija tres acuerdos nacionales para organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del estado, con metas concretas de modernización de nuestra vida política y económica y en la acción de México hacia el exterior. De la forma y grado -- con que se enfrente este reto dependerá la viabilidad de -- nuestro desarrollo nacional.

Los tres acuerdos que señala el PND son:

- I. El acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática.
- II. El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica -- con Estabilidad de Precios.
- III. El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo -- del Nivel de Vida.

Los avances estructurales que se impulsen bajo el marco -- del PND deberán atender y elevar la calidad de vida de todos los mexicanos. Existe una deuda que no ha sido atendida y que no admite moratorias, demoras ni mucho menos can-

relaciones: es la deuda social que el Estado tiene con los sectores populares. Los rezagos sociales se han agudizado a tal grado que resulta imposible ignorarlos o posponerlos indefinidamente, el costo político sería muy alto.

No está por demás mencionar que la modernización de México y de su Estado no es tarea exclusiva del gobierno federal, en ella habrán de concurrir los demás ámbitos de gobierno. Promover el crecimiento económico y ensanchar el horizonte de bienestar social compete a todos. En estas tareas no -- hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante.

La coordinación intergubernamental no es moda sexenal ni capricho gubernamental, es imperativo social. Surge del hecho innegable de que el centralismo ha entrado en una etapa de rendimientos decrecientes siendo ineficaz en sus dimensiones actuales para realizar el proyecto nacional de-terminado por la Constitución. Dadas las características - de nuestro desarrollo nacional desequilibrado y la necesidad de revertirlo, la coordinación intergubernamental es - deseable y promisoria, mientras que la profundización de - la descentralización y desconcentración resulta imposterga-ble.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) precisa en forma clara la estrategia de un nuevo modelo de desarrollo basado en la modernización nacional, que con la participación de la sociedad conduzca al país hacia mayores espa---

cios de participación política, una recuperación y crecimiento económico sostenido y mayor bienestar de la población.

En las estrategias generales de acción del PND, los municipios se ven involucrados en varios aspectos que es posible analizar en este documento en cinco áreas vertebrales que integran los lineamientos generales y orientaciones de la política de modernización municipal:

- 1) Participación Social en el Desarrollo Municipal,
- 2) Modernización de las Finanzas Públicas Municipales,
- 3) Planeación del Desarrollo Municipal,
- 4) Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Municipal, y
- 5) Modernización de la Gestión Pública Municipal.

Participación Social en el Desarrollo Municipal:

El municipio, célula básica de nuestra división política y territorial, es el lugar donde se articulan las demandas de la población en el cual se materializa la acción administrativa del Estado.

La relación gobierno municipal y sociedad civil encuentra un apoyo decidido con la participación comunitaria en los programas de obras y servicios municipales.

El municipio debe convertirse en el promotor de su propio desarrollo mediante la promoción de la participación comu-

nitaria. Por ello, el PND sugiere que el municipio sea el eje del desarrollo económico y social por un lado asumiendo "su papel en la asignación y localización de la inversión pública", y por otro lado, constiuyéndose en el "núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente".

Modernización de las Finanzas Públicas Municipales:

El atraso hacendario y fiscal que caracteriza a los municipios, tanto desde el punto de vista normativo y jurídico, como de la recaudación de ingresos propios, sigue siendo un problema específico a varios años ya de la Reforma Municipal.

Si bien es cierto, que algunas entidades federativas se han preocupado por adecuar su legislación fiscal municipal a las nuevas disposiciones del artículo 115 constitucional (con la finalidad de aumentar sus propios ingresos, estableciendo el marco normativo de la gestión hacendaria municipal), en otras por diversos motivos no se ha podido modernizar la legislación fiscal municipal en lo que se refiere a la Ley de Hacienda Municipal, el Código Fiscal Municipal y la Ley de Ingresos Municipal.

La política de modernización municipal que propone el PND, en el aspecto de finanzas públicas municipales, se basa en

la política de coordinación fiscal que "buscará fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal...", el estimular y fortalecer "la recaudación de impuestos estatales y municipales...".

De esta forma la política de ingresos municipales se orienta a mejorar la recaudación y la administración del impuesto predial como principal fuente de ingresos propios de los municipios.

Se pretende que los municipios busquen nuevas fórmulas para aumentar la recaudación de ingresos propios, que les permita tener capacidad financiera y hacer frente a las demandas crecientes de la población e inducir el desarrollo municipal, utilizando los impuestos para alentar aquellas actividades económicas que propicien la explotación de los recursos naturales o bien para desalentar actividades económicas no productivas.

Por último el PND señala que el gasto público municipal debe estar orientado prioritariamente al gasto social, como es el caso de los servicios públicos primarios, educación, vivienda, salud, con la finalidad de incrementar el beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones de trabajo y utilizando en su caso materiales locales .

Planeación del Desarrollo Municipal:

En la actualidad en la escasez de recursos, las tareas de planeación del desarrollo municipal son indispensables para detectar las necesidades en todas las áreas de prestación de los servicios públicos, definir y ordenar las prioridades de atención y programar las acciones y recursos.

Los municipios se han incorporado al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM).

En ellos participe la sociedad en la formulación, ejecución y seguimiento de las acciones de desarrollo municipal.

Una observación importante es que la planeación del desarrollo municipal es, para aquellos municipios que cuentan con suficientes recursos humanos y técnicos.

Por otra parte la estrategia de desarrollo municipal, propuesta como base de la modernización municipal tiene que ser acorde con las características históricas, geográficas, político-administrativas, económicas y socio-culturales de cada Municipio.

El PND en este aspecto, propone los medios para formular estrategias de desarrollo municipal que profundicen la descentralización, señalando que deben basarse en una tipolo-

gía municipal que reúne las características y relaciones - más significativas de cada municipio el interior de los Es- tados, debido a que "los municipios son muy diversos entre sí y por lo mismo, las estrategias deben ser también dife- renciadas".

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Municipal:

El mismo Plan señala que para cumplir los grandes objeti- vos de la política regional y urbana se requiere de una -- "Estrategia de descentralización de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país".

La política de modernización municipal del PND señala el - papel que desempeñará el Municipio en el ordenamiento te- rritorial y el desarrollo regional y urbano, en cuatro --- grandes orientaciones de la acción y gestión municipal.

Asimismo, los municipios, al menos los que se tipifican co- mo urbanos y metropolitanos y aquellos que se encuentran - en zonas conurbadas o ciudades medias del país, tendrán la responsabilidad de formular los planes de desarrollo urba- no y mayor participación en el mejoramiento de los servi- cios urbanos básicos, la regularización de la tenencia de la tierra, el uso del suelo urbano, los programas de vi- - vienda y la protección del medio ambiente.

Otro aspecto relevante es que el Municipio se constituye en el responsable directo de las acciones de ejecución del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que tiene como objetivo esencial erradicar la pobreza extrema de los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y -- los grupos populares urbanos marginados y, abarca aspectos de alimentación, vivienda, procuración de justicia, educación, servicios de agua potable y alcantarillado, desarrollo y fomento agropecuario e inversión en microindustrias. El Plan establece que para la ejecución del PRONASOL "Se procurará prioritariamente la coordinación con los municipios, por ser ésta la instancia de gobierno mas cercana a las necesidades de las comunidades y la directamente responsable de la puesta en práctica de la acciones".

Modernización de la Gestión Pública Municipal:

La estrategia de desarrollo municipal exige, por consiguiente, un cambio en las estructuras de la organización municipal, pero también en las actitudes y comportamiento de los servidores públicos municipales.

Se precisa avanzar la Reforma Municipal, iniciando procesos de modernización administrativa municipal, que permitan evolucionar de la reglamentación a la definición de la estructura de organización y los procedimientos administrativos más acordes a las necesidades e imperativos de cada Municipio.

Una de las alternativas para modernizar la administración municipal es el aumento del rendimiento de los órganos y personal existentes, más que optar por la creación de nuevas dependencias municipales.

En este sentido el PND sugiere que: "deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal".

Para mejorar la gestión pública el Municipio debe convertirse en un agente fundamental de cambio, para adaptarse a las nuevas responsabilidades que se derivan del PND.

El mejoramiento de la gestión pública, en conclusión, debe ser la base para la ejecución de la política de modernización municipal.

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

Primera.- Al Municipio dentro de nuestro sistema jurídico, lo -
debemos entender como la base de la división y organización del
estado mexicano, acorde con lo que establece el Artículo 115 de
la Constitución Federal.

Segunda.- Resulta indispensable fortalecer al Municipio, para -
alcanzar un verdadero desarrollo sano y justo en lo político, -
económico, social y cultural, que es a lo que aspiramos todos -
los mexicanos.

Tercera.- Debe ser continua y permanente la participación de --
los habitantes de la comunidad para lograr un desarrollo soste-
nido, pero esta participación deberá ser conjunta con la ayuda
y participación también del gobierno municipal.

Cuarta.- La descentralización de la vida nacional puede ser una
buena estrategia para lograr el fortalecimiento municipal y así,
evitar en gran medida la migración desmedida de los habitantes
de muchos municipios, a las grandes urbes y en donde la concen-
tración demográfica hace la vida más difícil cada día.

Quinta.- Se deben activar las fuerzas productivas de todo el país, a través de la movilización de los recursos de cada uno de los municipios ya que así, la rectoría del estado en el desarrollo nacional pasará a ser tarea compartida por los tres niveles de gobierno.

Sexta.- La organización de la comunidad municipal, es sin lugar a dudas, una de las mayores fuerzas internas que tiene el país para alcanzar el progreso nacional.

Séptima.- El Municipio debe ser incluido en la programación, presupuestación y evaluación de los planes y programas de la administración pública federal y estatal.

Octava.- El Municipio como instancia política básica de la estructura del estado, en la realidad nacional, ha cobrado nueva importancia y hoy es considerado como elemento determinante en el cumplimiento de la política estratégica de descentralización de la actividad nacional y del desarrollo regional.

Novena.- Los Municipios deben quedar claramente ligados programáticamente al proceso de planeación del desarrollo, en el marco de la Ley de Planeación, del Plan Nacional de Desarrollo y del Convenio Único de Desarrollo y de los objetivos, prioridades y estrategias del desarrollo nacional.

Décima.- El fortalecimiento municipal se concibe como punto de partida para el logro de los objetivos que persigue la política nacional de descentralización de la vida nacional y como origen también, de un amplio y profundo proceso de democratización.

Décima Primera.- Recientemente se ha producido un auge de lo -- que pudiera designarse como la cuestión municipal; sin embargo, numerosos problemas materiales, económicos y en general políticos, siguen limitando fuertemente las posibilidades de que en -- corto plazo el espíritu de las reformas impulsadas por el ejecutivo federal, se traduzcan a la realidad. De hecho, la profunda inercia de la situación y las circunstancias en que viven la inmensa mayoría de los municipios del país, caracterizada por la falta de autonomía política y de la dependencia económica, limita poderosamente la realización en el corto plazo de los propósitos implícitos en las reformas constitucionales.

Décima Segunda.- La modernización de la administración municipal debe darse a partir del propio municipio y debe considerarse como un medio para lograr los fines y no como un fin en sí mismo.

Décima Tercera.- La continuidad del proceso de planeación demanda una normatividad explícita, que asegure la realización de -- programas y proyectos de inversión que por su naturaleza o importancia requieren plazos superiores a los períodos constitucionales propios de los ayuntamientos.

Décima Cuarta.- Si logramos que las adecuaciones sean revolucionarias e interpreten el espíritu de la reforma constitucional, podremos resarcirle al municipio la función por la que lucharon los constituyentes, concebirlo como la célula política del sistema federal, como la escuela primaria de la democracia, y como la respuesta social que le procure al hombre oportunidades de trabajo, cultura y vivienda como meta inaplazable para evitar injusticias y desigualdad social.

Décima Quinta.- Las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es consecuente con la voluntad revolucionaria del pueblo de México. Se ha logrado sentar las bases jurídicas para otorgarle al municipio una mayor capacidad de gobierno y administración, que le permitan desarrollar mejor las actividades económicas, políticas y culturales. - Al fortalecer al municipio, se fortalece al estado, y al fortalecer al estado, se fortalece el pacto federal.

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

- **Acosta Romero, Miguel**
"Teoría General del Derecho Administrativo"
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1986

- **Fraga, Gabino**
"Derecho Administrativo"
Edit. Porrúa, S.A., 18a. Edición
México, 1978

- **Martínez Cabañas, Gustavo**
"La Administración Estatal y Municipal de México"
Edit. INAP-CONACYT, 1a. Edición
México, 1985

- **Ochoa Campos, Moisés**
"Descentralización o Autonomía Municipal"
Edit. Indice, S.A.
México, 1982

- **Ochoa Campos, Moisés**
"La Reforma Municipal"
Edit. Porrúa, S.A.
México, 1985

- **Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI**
Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
México, 1984

FUENTES LEGALES

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
México, 1985

FUENTES HEMEROGRAFICAS

Revistas del Centro Nacional de Estudios Municipales (Secretaría de Gobernación)

- **"El Municipio Promotor del Desarrollo"**
México, 1986
- **"Política y Gobierno" (I-II)**
México, 1985
- **"El Desafío Municipal"**
México, 1985

**Textos del Centro Nacional de Estudios Municipales
(Secretaría de Gobernación)**

- "La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115"
Número 12
México, 1985

- "El Municipio Mexicano"
México, 1985

**Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
(I.N.A.P.)**

- "Boletín Municipal"
(Publicación Mensual)
Números: 1, 3, 13, 25, 26

- "El Estado y el Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo"
Número 34-35
México, 1989

- "Participación del I.N.A.P. en los Foros de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal"
Número 62
México, 1985

- Periódico "El Nacional"; Informe de El Nacional: "La Reforma Municipal"
Primera Sección, págs. 6 y 11, de fecha Domingo 7 de Junio de 1987

- "Irreversible la Descentralización del Desarrollo"
Primera Sección, págs. 6 y 7, de fecha Domingo 26 de Julio de 1987