

91
Zej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO EN
MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JOSE LUIS HERNANDEZ CRUZ**

MEXICO, D. F.

1 9 8 7 .



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.

LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL DEL MUNICIPIO EN
MEXICO.

	PAG.
CAPITULO I. ASPECTOS HISTORICOS	
1. El Régimen Municipal en la Colonia	1
2. El municipio en México desde la Constitución Española en 1812, hasta la Constitución de 1857.	6
3. El Municipio de la Constitución de 1917.	11
4. Reformas y Adiciones Constitucionales de 1983, en materia Municipal.	16
CAPITULO II. SERVICIOS PUBLICOS	
1. Conceptos	23
2. Elementos	25
3. Clasificación	27
4. Formas de Prestación de los Servicios Públicos.	38
5. Régimen Jurídico	41
6. Servicios Públicos Municipales.	44
CAPITULO III. PROBLEMÁTICA ECONOMICA DEL MUNICIPIO	
1. Desequilibrio Regional, (aspectos sociales, económicos, políticos y geográficos)	49
2. Sistema Nacional de Planeación	58
a) Artículo 26 Constitucional	59
b) Ley de Planeación	63
c) Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)	81
3. Política Regional en el Plan Nacional de Desarrollo.	86
4. Asunción de Funciones (artículo 115 Constitucional).	88
CAPITULO IV. HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL	
1. Integración de Hacienda	92
2. La Hacienda Pública a partir de 1983.	95
3. Convenio de Coordinación Fiscal. (Relación Municipio, Estado y Federación)	98
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFIA	110

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

Es trascendental la importancia que alcanzan los servicios públicos en la organización municipal, estructura básica para el desenvolvimiento de nuestra organización política, jurídica y social. Analizar con sentido renovador esta institución, es signo de adelanto o atraso de los pueblos por los caminos de la democracia.

El municipio es la institución que más íntimamente está conectada con el desenvolvimiento del ciudadano, su estructura ofrece aspectos que requieren ser tratados y encaminados profundamente.

La libertad municipal establecida en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, fue el principio enarbolado por la Revolución Mexicana. Inevitablemente la organización del municipio de nuestro país denota avances, pero está distante aún lograr la fisonomía deseada, por cuyo motivo, es necesario volver la vista a esta institución para lograr los fines anhelados.

La democracia se inicia en el municipio para fortalecer su contextura, por ello el Ayuntamiento se ocupa cotidianamente de los problemas que aquejan a la primera colectividad en que el hombre se inserta.

Si la convivencia social parte de la familia, la convivencia política, tiene como punto de arranque el municipio libre.

El municipio libre es la base de nuestro sistema político, cuya solidez depende en gran parte la fortaleza del Estado Mexicano, puesto que los ayuntamientos sirven en forma directa a los intereses de las comunidades. Su organización debe ser escrupulosamente genuina y dar cabida a las diferentes corrientes ideológicas de los grupos sociales.

El órgano de autoridad que más interesa a los vecinos es el municipio, pues de su eficacia dependen las condiciones elementales de su bienestar y progreso.

Urgente es atender y corregir los vicios que impiden que el municipio sea efectivamente libre, no sólo en lo político, sino también económicamente, que en buena parte corresponde a los vecinos cumplir esta tarea, cuya conducta en todo momento debe ser cívica.

El actual trabajo representa un esfuerzo para dejar plasmada la vida de una sociedad concreta en todos sus aspectos, sin olvidar lo sublime, lo heroico, lo mediocre, la miseria, la grandeza de espíritu de la sociedad, por estar constituida de individuos que son el matiz social, porque es una sociedad actuante dentro del régimen municipal.

Este trabajo no agota el estudio de la institución municipal de nuestro país, sino más bien es un modesto análisis de la problemática, por lo que me ha impulsado a elaborar esta tesis que - los municipios están muy abandonados y requieren de apoyo federal y estatal, por lo que someto a la respetable consideración del Jurado el presente trabajo terminal.

CAPITULO I

1. EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA COLONIA

Para dar inicio a nuestro trabajo empezaremos por estudiar cómo era el Municipio durante la Colonia, época en que nuestro país se encontraba bajo el yugo español. A esa etapa histórica se refiere el acucioso investigador Martínez Cabañas Gustavo en su obra: "La - Administración Estatal y Municipal en México", en donde hace un estudio claro, objetivo y ser tedioso. todo lo contrario su disertación es sumamente precisa, citando lo siguiente: "La Conquista Española propició, para efectos de organización de la vida local, la introducción del Municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril de 1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas".⁽¹⁾

Más adelante el mismo autor cita: De esa manera, la organización de la vida local se realizó sobre dos vertientes; por un lado, la incorporación de los autóctonos al marco municipal español, mediante su designación para ocupar cargos de alcalde y regidores; por el otro, la fundación de ciudades o municipios españoles.

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente:

(1) MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal. México. 2a. Edición Editorial I.N.A.P. 1985. p. 121.

En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pasas y medidas y mirar que se ajustaron a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.

Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.

Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.

La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente, en la plaza pública.

Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían de acudir a misa.

Mientras se celebraba la misa, no debía haber tienda abierta.

El consejo era el único facultado para dotar de tierras de labor, ganado o solar.

Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la Villa.

Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildos sin estar presente Cortés o su lugarteniente.

El alguacil mayor tenía derecho a asistir al cabildo con voz y voto.

Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social de la vida local que, a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y un buen gobierno. (2)

(2) Cfr. MARTINEZ CABANAS, Gustavo. p.122

Continúa su exposición al señalar: Es importante señalar que el régimen municipal colonial no escapó a las características de la administración patrimonial, es decir, hacer de los cargos públicos un patrimonio propio, con excepción de la Ciudad de México, en donde desde 1528 se eligieron los regidores.

Para presentar una idea sobre la ubicación del municipio dentro de la estructura del gobierno colonial, antes de las ordenanzas de intendentes, podemos decir que se componía de una organización de tipo piramidal: en el vértice encontramos al virrey quien regía el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España; el gobernador ocupaba el segundo escalón, pues tenía bajo su autoridad al conjunto de alcaldías mayores que era un reino o provincia; en el tercer escalón encontramos al alcalde mayor y al corregidor, quienes gobernaban el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor; en cuarto escalón se hallaba el ayuntamiento, que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en un municipio cuya cabecera era una ciudad o villa.

En relación a la administración del municipio, se dirigen dos categorías de cargos: el alcalde ordinario, quien gobernaba un municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de españoles o de españoles e indios, y la junta de caciques o indios nobles que regía un municipio, cuya cabecera era un pueblo compuesto sólo de indios. (3)

En relación al Municipio en la Colonia el autor Moya Pa-

lencia Mario comenta: " En la medida en que avanzaba la colonización se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a -- sustituir o marginar a los calpullis.

Felipe II expidió en 1573 las Ordenanzas sobre Descubrimien- to, Población y Pacificación de las Indias, y luego por una real céd- ulla de 1591 convirtió los oficios municipales en cargos vendibles.- Solamente se elegía a los alcaldes ordinarios que quedaron encarga- dos de asuntos judiciales.

Cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la corona española en manos de Napoleón Bonaparte, en el año de 1808, Juan Francisco de Azcarate y Francisco Primo Verdad y Ramos, regidor y síndico del cabildo de la Ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray que Nueva España debía de reasumir su soberanía al no existir en la metrópoli un monarca legítimo. Las fuerzas reales del poder español. El alto clero, los oidores, los terrateniente, los comerciantes ri- cos -frustraron el intento independentista arrestando al regidor, al síndico y al propio virrey, asesinando a los primeros y enviando a España al último.⁽⁴⁾

El Licenciado Calzada Padrón Felciano comenta: Las Leyes de Indias ordenaban que cada pueblo de indios eligiesen anualmente un indio alcalde. Pero si el pueblo pasare de ochenta casas, debían - elegir dos alcaldes y dos regidores indios".⁽⁵⁾

El mismo autor cita a Silvio Zavala quien afirma: "No -

(4) MOYA PALENCIA, Mario. Temas Constitucionales. México. Ed. Coordi- nación de Humanidades. U.N.A.M. p. 38

(5) CALZADA PADRON, Feliciano. "Municipio Libre". México. Ed. U.N.A.M. E.N.E.P. ACATLAN p. 37

obstante la centralización los cuerpos municipales constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real, por ejemplo, en Asunción del Paraguay y, en la forma de cabildo abierto, llegan a desempeñar funciones populares". (6)

OPINION PERSONAL. Durante la Epoca Colonial, el Municipio Mexicano sirvió como un instrumento de dominación de los españoles sobre el pueblo mexicano, asimismo se preocuparon por evangelizar a los pobladores, pero era principalmente con la idea de tener un dominio sobre de ellos, así también durante tal época era notoria la vida de privilegio para los ganaderos, comerciantes, autoridades de gobierno, todos ellos gozaban de prerrogativas y beneficios con mucha exageración, para las carencias tan grandes de los indígenas.

Las leyes de indias contemplan que cada pueblo de indios tenía derecho a elegir un indio alcalde, si eran más de 80 los integrantes del pueblo, entonces tenían derecho a elegir dos alcaldes y dos regidores indios, esto en la realidad era inocuo, ya que sus funciones reales eran inoperantes, no dejaban beneficio alguno para sus comunidades, por el contrario el pueblo español se hacia cada vez más dominante sobre de nuestra población, siempre propuganando por su sólo beneficio, a pesar de las condiciones de pobreza tan marcadas en la comunidad indígena.

(6) Citado por Calzada Padrón, Feliciano. p. 38

Todas las pésimas condiciones imperantes traerían como consecuencia inmediata la rebeli3n de los indios, posteriormente traería como gran consecuencia la lucha por la independencia.

2. EL MUNICIPIO EN MEXICO DESDE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA EN 1812,
HASTA LA CONSTITUCION DE 1857.

La Constituci3n de Cadiz de 1812, es la punta lanza para que en nuestro país d e inicio la democracia; el profesor Calzada Padr3n, Feliciano cita: "Primeramente se crea la instituci3n -ayuntamientos- en toda la monarquía, así como en los pueblos que ya la tenían establecida, ordenando la creaci3n de ayuntamientos en todos aqu ellos en que conviniese tenerlos, no pudiendo dejar de haberlos en los que por s ı o con su comarca llegaran al número de 1,000 almas". (1)

Párrafos más adelante nos menciona en relaci3n a la Constituci3n de Cadiz: "Otro punto no menos importante esencial de la reforma al régimen municipal, fue la determinaci3n específica que se hizo de las atribuciones que habían de corresponder a los ayuntamientos. Es de hacer notar que la Constituci3n de Cadiz en estudio, se encuentran plasmados los principios administrativos en boga en Europa, como son: la divisi3n de poderes y la clasificaci3n de las facultades y atribuciones propias de los entes municipales, que se extendían a todo aquello que les era propio por la índole, car c-

(7) IDEM. p. 62

ter y naturaleza de esta institución". (8)

Años más tarde viene a aparecer la Constitución de Apatzingán de 1814. el Lic. Mario Moya Palencia refiere: "La Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, no menciona a los ayuntamientos, y divide el país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias". (9)

Continúa sus comentarios diciéndonos: "Tampoco lo hacen el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, pero sí el Artículo 24 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822, que establece que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823 se harían con arreglo a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente. Por su parte los Artículos del 91 al 94 regulan las funciones de los jefes políticos y de los Alcaldes, regidores y síndicos, elegidos a pluralidad de su veindario". (10)

En el año de 1824 viene a aparecer la Constitución Federal de 1824, que viene a ser analizada por el profesor Sayeg Helu, Jorge asentando: "Los reclamos provinciales fueron, pues, no sólo determinantes, sino concluyentes en favor de la adopción del federalismo mexicano. No resultaría sorpresiva, de tal suerte, la emisión que, el día 12 de junio de 1823, atnes de dejar su lugar al nuevo Con-

(8) IDEM. p. 63

(9) MOYA PALENCIA, Mario. Op. Cit. p. 40

(10) IDEM. p. 40

greso: el Convocado, hiciera el Congreso Convocante del llamado "Voto Compromisorio": Es decir, que el Congreso que cesaba ya en sus funciones, se veía obligado a comprometer la actuación del órgano que lo reemplazaba, en el sentido de respetar los apremios autonomistas de las provincias, a través del reconocimiento de un sistema federativo de organización para el país recién hecho independiente". (11)

El eminente profesor Daniel Moreno al comentar la Constitución de 1835, nos dice: "Entre tanto, se habían dado los pasos necesarios para abatir a los federalistas y liberales, invalidación y destierro de Gómez Farías, escondite de Mora y otros liberales exaltados; apaleamiento y extrañamiento de Rejón; neutralización de Quintana Roo. Otros, como Ramos Arizpe, que habían tenido una conducta poco edificante aún con sus compañeros de ministerio religioso, fueron marginados o perseguidos. Por otra parte, la dura derrota sufrida por las fuerzas y milicias de Zacatecas, formadas por Francisco García y vencidas en la batalla de Gallinero, dejaron el campo abierto a los centralistas". (12)

El maestro Sayeg Helu cita: "Así tenemos que en el año de 1836, precedidas por las Bases Constitucionales del año de 1835, aparcen las famosas "Siete Leyes" Centralistas, que hacen desaparecer a los Estados cambiándolos por departamentos". (13)

(11) SAYEG HELU, JORGE. Federalismo y Municipalismo Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LII Legislatura, México, 1984. p. 30

(12) MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Pax-México, 1985, p. 133

(13) SAYEG HELU. Op. Cit. p. 43

La Constitución Mexicana de 1857, es analizada por el profesor Sayeg Helu diciéndonos: "Se restablecía entonces, en efecto, y con sus características propias, la coexistencia de los órdenes de gobierno que implica el sistema federal; y a fin de compaginar el principio de autonomía estatal con el de un poder federal fuerte, se señalaba que: "Las facultades que no están reservadas expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"; es decir, que los funcionarios federales no pudieran realizar sino aquellas facultades que en forma específica les fuesen asignadas, y que en ningún caso podrían extenderse más allá de lo constitucionalmente previsto" facultades expresas y limitadas", mientras que los Estados gozarían de una zona "residual de poderes o facultades", declarándose decididamente, asimismo, que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados por lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal". (14)

OPINION PERSONAL. Sin duda alguna la Constitución de Cadiz constituyó el primer logro de la Independencia de México, fue realmente la primera fuente de la manifestación de democracia aunque está fuera a cuentagotas, de cualquier manera se empezaba a manifestar ya que las inquietudes de una auténtica democracia, tan es

(14) IDEM. p. 70-71

así que viene a aparecer la Constitución de 1814, basada en los principios de Don José María Morelos y Pavón, un verdadero legado de conocimientos jurídicos y sobre todo constitucionales, si bien es cierto que inspirados y fundados en acontecimientos pasados, es decir en las bases constitucionales de los Estados Unidos de América y en los países independentistas de Europa, de cualquier forma, esta Constitución adopta ideas de una nueva nación, mismas que sirvieron de base para la aparición de la Gran Constitución Federalista de 1824, ésta instituye la institución de dar a cada provincia autonomía interior, para que en conjunto formar el Estado Federal, tan inmenso es tal concepto que en la actualidad nuestra nación se encuentra basada en los principios de la Federación.

Para el año de 1835 aparece nuevamente una Constitución Centralista, que viene a desaparecer a los estados, introduciendo los departamentos, quitándoles la autonomía en su régimen interior, y dependiendo en todo del gobierno central, constituyendo una especie de autarquía.

Por último aparece la Constitución de 1857, en donde ya se plasma más claramente las facultades de los estados y de la federación, sirviendo todas estas constituciones para que la consideramos la más loables y verdadera Constitución de 1917, con los antecedentes mencionados se había dado un gran paso, para este logro tan importante, la aparición de la Constitución Federal de 1917, una de las primeras en importancia y en aparecer en este Siglo XX.

3. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Nuestra actual Constitución Federal data del año de 1917, en ella en el Artículo 115 se habla acerca del Municipio como la piedra angular de nuestro sistema de gobierno, es importante que estudiemos sus antecedentes, en relación a ello el profesor Calzada Padrón cita lo siguiente: "Fuera de toda consideración particular, no cabe duda de que el diputado Martínez de Escobar abordaba sustancialmente el problema. En todo problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cual giran todos: el "problema económico". Y partiendo de la base de que "en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico", añadió: "La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos de el dictamen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del Artículo 115.

A la vez, el orador produjo en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado, proponiendo que la legislatura local o el tribunal superior de justicia de cada entidad se ocupase de ello. Estos fueron sus argumentos: ¿Por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos la legislatura del estado y el supremo tribunal de justicia del Estado?... (15)

(15) CALZADA PADRON, Feliciano. Op. Cit. p. 97

El mismo profesor Calzada Padrón comenta en relación al contenido de la fracción II del Artículo 115 de la Constitución Federal de 1917, que a la letra rezaba: "II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley". (16)

Cita el maestro Calzada al legislador Heriberto Jara quien hace una fuerte crítica a esa fracción II que provocó diversos comentarios, narrándonos lo siguiente: "Como aclaró oportunamente el diputado de la Barrera, el impugnador confundía la cuestión financiera con los asuntos de la enseñanza. Rodríguez González pedía concretamente que en la fracción II se suprimiese la palabra "libremente" y se agregase un inciso 4o. que debía decir: "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado".

Fue el diputado Jara, miembro de la comisión, quien puso los puntos sobre las fes, al precisar: "Si la comisión no hubiera traído al debate la II fracción del Artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la

(16) IDEM. p. 93

idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes".

Con estas palabras, Heriberto Jara ponía el dedo en la llaga, en aquél histórico debate". (17)

El político Moya Palencia nos dice en relación a la institución del municipio en la Constitución de 1917: "El centro de la discusión en el Congreso Constituyente fue el capítulo financiero contenido en esa fracción II. La defensa del texto la hizo el diputado Heriberto Jara encomiando como base de la libertad económica del municipio su facultad de recaudar todos los impuestos. Los

(17) IDEM. p. 92

argumentos en contra del proyecto no atacaban la dotación al municipio de una hacienda propia sino que, por la facultad del ayuntamiento de recaudar aún los impuestos no municipales, el Estado tuviera la de nombrar inspectores para vigilar esa actuación, lo que según algunos diputados como Rafael Martínez de Escobar vulneraría al control estatal. También se objetaba la intervención inmediata del Poder Judicial Federal en los casos de conflicto.

El proyecto fue rechazado y se formularon varios votos particulares. El suscrito por los diputados Machorro Narvaez y Arturo Méndez propuso una distinta redacción para la fracción II, en que se establecía la determinación constitucional de los ingresos municipales, como sigue: a) los causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción; b) una suma que el Estado integrará al municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude por todos los ramos de la riqueza de la municipalidad de que se trate; y, c) los ingresos que el Estado asigne al municipio para cubrir los gastos de aquellos servicios que pasen a su resorte y no sean referidos en el inciso a). Agregaba que en caso de conflicto con el poder ejecutivo estatal resolvería la legislación local y, si el conflicto fuere con ella, el Tribunal Superior del Estado". (18)

(18) MOYA PALENCIA, MARIO. Op. Cit. p. 52

El mismo profesor Moya continúa su exposición diciéndonos: "Por su parte los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron otro voto particular proponiendo que la hacienda municipal se formara "de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio", así como que los conflictos entre las dos autoridades los resolviera el Tribunal Superior de cada Estado. Este voto era una mala síntesis del de Machorro y Méndez, y que no resolvía al problema de determinar cuáles serían las contribuciones municipales.

Apremiados por el tiempo, pues se trataba de los últimos días de enero de 1917, y por la necesidad de discutir la cuestión agraria, los diputados acabaron aprobando un texto propuesto por el constituyente Gerzayn Ugarte sin discutir el feliz voto de Machorro y Méndez. De esta manera, la fracción II quedó redactada así: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual 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".

Así se vio parcialmente frustrado el objetivo de asegurar a los municipios una hacienda determinada constitucionalmente, y en realidad se refirió el problema a las normas y autoridades locales". (19)

(19) IDEM. p. 26

OPINION PERSONAL. La Constitución Federal de 1917, constituye el gran salto que dio nuestro país, al innovar nuevas ideas referentes al municipio libre, fue una gran visión de los legisladores el introducir auténticas novedades en su elaboración, al haber dejado bien delimitadas las facultades de los Estados y de la Federación, aunque si bien es cierto que no ha funcionado la autonomía municipal, consideramos que ello no se debe a lagunas de la Ley, todo lo contrario la Ley esta bien planteada, lo que realmente se necesita es que se le de plena aplicación, que no se tolere la distracción de los bienes destinados al municipio, para el uso y enriquecimiento de sus gobernantes, ésto es lo que realmente necesita el municipio mexicano la auténtica aplicación de sus leyes y ordenamientos.

4. REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES DE 1983 EN MATERIA MUNICIPAL.

En fecha 3 de febrero del año de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Artículo 115 Constitucional y dentro de la exposición de motivos cabe destacar lo siguiente: "El municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio". (20)

El maestro Jorge Sayeg nos comenta: "Dicho nuevo texto iría a dar cabida, así, a rubros fundamentales que el constituyente queretano, no llegó a consignar en el texto original de 1917:

"El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución nos informa al respecto el muy bien logrado estudio de Jorge Carpizo, al cual ya nos hemos referido anteriormente; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo". (21)

Efectivamente, la fracción primera del precepto constitucional que nos ocupa, conservó del texto anterior, como forma de gobierno municipal, al ayuntamiento de elección popular directa, proscribiendo, asimismo, la existencia de autoridades intermedias entre el municipio y el Estado; conservó también el dictado de las mis-

(20) SAYEG HELU, Jorge. Op. Cit. p. 113-114

(21) IDEM. p. 117

mas medidas con respecto a la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos, sobre la base democrática que garantiza su relativa reelegibilidad". (22)

En relación a lo establecido en la Fracción III del nuevo Artículo 115 Constitucional el mismo profesor Sayeg nos dice a ese respecto: "Efectivamente, además de la enumeración que en dicha fracción se hace de los servicios públicos que quedan a cargo de los municipios, se establecen las llamadas mancomunidades municipales, que en otros países han venido probando ya sus positivos resultados... Por lo que toca a la enumeración que la fracción hace de los servicios públicos municipales, representa ello un manifiesto avance sobre del anterior texto constitucional. El anterior texto constitucional para nada se ocupaba del señalamiento de dichos servicios públicos; la tendencia centralizadora de antaño llevó bien a la Federación, bien a los Estados, a absorber muchos de los servicios que por esencia pertenecen al Municipio; pero hoy, en que estamos empeñados en una verdadera descentralización de la vida nacional, hacemos que el Municipio reconquiste el ámbito de actividad administrativa que le corresponde. Y la enumeración que, de dichos servicios públicos precisa el texto constitucional, no es limitativa. Se trata de servicios mínimos, pues en su renglón 1), la propia fracción III del 115, otorga competencia al Municipio para ocuparse de los demás servicios que las legislaturas locales determinen de acuerdo con sus condiciones territoriales y socioe-

(22) IDEM. p. 118

conómicas, así como su capacidad administrativa y financiera; es decir, que serán las propias condiciones específicas de cada Municipio, las que determinen cuales servicios pueden agregarse a los que se señalan en el propio texto constitucional.

El nuevo texto de la fracción cuarta del precepto constitucional que nos ocupa consignó, por fin, dicha "esfera económica mínima" al hacer seguir a la ya clásica expresión de que: "Los Municipios administraran libremente su hacienda", un señalamiento preciso de las varias fuentes de ingreso que corresponden de manera exclusiva a los ayuntamientos así se señalan:

- a) El rendimiento de los bienes que les pertenezcan
- b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- c) Las participaciones federales que les correspondan - con arreglo a la Ley.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Como un complemento necesario a este señalamiento se establece en el siguiente párrafo de la fracción que analizamos, - la prohibición a las leyes federales para establecer las contribuciones sobre la propiedad de inmuebles y de los derechos por - prestación de servicios públicos, así como la prohibición tanto a las leyes federales cuanto locales para establecer exenciones

o subsidios sobre dichas contribuciones... por último la fracción alude a un señalamiento más en materia fiscal: el de que si a las Legislaturas de los Estados corresponde aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, y revisar sus cuentas públicas, serán - los propios ayuntamientos los encargados de aprobar sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

Las fracciones quinta y sexta del artículo se refieren al desarrollo urbano municipal.

En la fracción quinta se establecen, efectivamente, los - principios generales del desarrollo urbanístico del municipio mexicano; por ello fue, seguramente, que tal y como lo propuso la - Iniciativa, se aprobó el texto correspondiente.

Por lo que toca a la fracción sexta, regula ella al aspecto específico de la conurbación; mismo que contemplaba ya - y en - los mismos términos- el artículo antes de la Reforma.

Con respecto a las fracciones séptima y octava, que dan - reglas en materia estatal, que no municipal, no se hizo sino reproducir, también, el texto anterior a la reforma, que entonces se hallaba contenido en la fracción III.

El nuevo texto contempla, en efecto, la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los - ayuntamientos de TODOS los Municipios, y no solamente de aquellos que resultaban populosos.

La fracción novena contiene otro de los aspectos más -

importantes del precepto constitucional que comentaremos; Se refiere ella, a las relaciones de trabajo que se establezcan entre los Estados de la Federación y sus trabajadores, así como entre los diferentes Municipios de la República y sus trabajadores. - Hasta antes de la reforma de 1983 que nos ocupa, para que se ocupaba el artículo en cuestión, ni ningún otro, de regular dichas relaciones, por lo que los referidos trabajadores nubieron de en contrarse al margen de cualquier tipo de regulación jurídica. Y cuando en el año de 1960, se creó el apartado B) del artículo - 123, no se llevó al hserlo la intención de incluirlos en él, - sino que exclusivamente comprendiera a los empleados y trabajado res de los Poderes de la Unión --autoridades federales-- y a - los del Distrito y Territorios Federales.

La fracción décima, por último, eleva a categoría consti tucional la celebración de los llamados convenios únicos de coor dinación entre la Federación y los Estados o entre éstos y los - Municipios, que tanto han significado para nuestro fortalecimien to federal.
(23)

OPINION PERSONAL. De las Reformas hechas al artículo - 115 Constitucional en el año de 1983, es el maestro Jorge Sayeg Helú, lo analiza brillantemente haciendouna desmenuzación de sus fracciones en forma sucinta y clara, de su estudio podemos apre ciar que se pugna por impulsar más real a la institución del mu- nicipio, evitando la concentración del poder en manos de unos -

(23) Idem p. 137

cuantos, se le viene a dotar de mayores elementos para que cumpla fehacientemente su contenido de ser la base de organización del Estado Mexicano, una de las mejoras para fortalecerlo dando mayor atención a los Servicios Públicos Municipales, desprendiendoles del Gobierno Federal, con ello se esta ganando en una mejor atención a la población, es decir el Municipio va adquiriendo terreno para realmente administrar por sí su Hacienda Municipal, ya no queda en el olvido la llamada Libertad para Administrar su Hacienda Municipal, con la concesión para que brinde los Servicios Públicos Municipales, los que antes no se mencionaban, ahora ya se encuentran plasmados en nuestra Carta Magna, agregandose al artículo 115 los convenios únicos de coordinación entre la Federación y los Estados o entre estos y los Municipios, con esto se logrará casi por completo fortalecer el municipio y a la vez al Estado Federal Mexicano, y decimos que casi porque los mismos Gobernadores, el mismo Poder Ejecutivo, que posteriormente limitan la acción del municipio, esperamos aún que le proporcionen los medios adecuados para complementar lo estipulado en la Constitución, por el bien de México y los Mexicanos.

CAPITULO II

SERVICIOS PUBLICOS

1. CONCEPTOS

La gran impotancia que tienen los Servicios Públicos en el Ayuntamiento para satisfacer el interés general de la colectividad, principalmente de aquellos que cuentan con mayor índice de población, hace necesario su análisis para proceder posteriormente a hablar de los servicios públicos municipales, objeto de nuestro estudio.

Serra Rojas, conceptúa el servicio público como: "Una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que les ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general. sujeta a un régimen especial de derecho público."(24)

El autor Miguel Acosta Romero señala como servicio público lo siguiente: "Que es una actividad técnica encaminada a satisfacer

(24) SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 13a. Edición México. Editorial Porrúa, S.A. 1985 P. 38 Tomo I

necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)". (25)

El investigador León Duguit expresa en relación al Servicio Público: "Que es una actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la de la intervención de la fuerza gubernamental". (26)

El autor Agustín Montaña G., manifiesta en relación al Servicio Público que: "Constituye técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural". (27)

Opinión Personal. Del análisis de los conceptos vertidos por los autores anteriores en relación al concepto de servicio público, consideramos que son concordantes sus opiniones, ya que se desprende claramente que la prestación del servicio público es de

(25) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 5a. Edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983, p. 470.

(26) Citado por Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Vigésimo-cuarto edición, México, Ed. Porrúa, S.A., 1985, p. 23-24.

(27) MONTAÑO G., Agustín. Manual de Administración Municipal. México, Ed. Trillas, 1978, p. 37.

interés general, pero más aún podemos decir que es de interés público e irrenunciable, apoyado en las leyes y reglamentos que para su cumplimiento se han emitido. El Estado es el eje sobre el cual gira y debe girar la prestación de los servicios públicos, sin dejar de contar con la participación de los particulares, mismo que suele auxiliar al Estado en la prestación del servicio.

2. ELEMENTOS

Por lo que se refiere a los elementos del servicio público Don Andrés Serra Rojas conceptúa lo siguiente: "La profunda transformación que se opera en el Estado y en la sociedad actuales, necesariamente están afectando las nociones fundamentales del Derecho Administrativo, y en particular a la noción del servicio público..."(28)

Más adelante cita como Elementos de los Servicios Públicos los siguientes:

"Generalidad.- Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones del mismo.

Uniformidad o Igualdad.- Todos los habitantes tienen dere-

(28) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 100 y siguientes.

cho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la Ley.

Continuidad.- El servicio no debe interrumpirse. El artículo 123 apartado A, fracción XVIII exige que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de labores en cuanto servicios públicos manejados directamente por el Estado, el mismo precepto en el apartado B, fracción X, reconoce a los trabajadores el derecho de huelga, en los términos de las leyes reglamentarias... es decir de acuerdo con su estatuto.

Regularidad.- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas.

Obligatoriedad.- Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio. Este carácter no es uniforme en la doctrina.

Persistencia.- Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistente (son términos empleados por la Ley Orgánica citada, artículo 66, fracción II).

La gratuidad del Servicio.- El servicio público, debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del servicio. Algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero adecuado: tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación". (29)

Opinión Personal.- Del estudio de los elementos de los servicios públicos podemos observar que son necesarios para poder lograr la satisfacción del interés general público, es ejemplo claro, que todas las dependencias cuentan con personalidad jurídica propia pero su función como institución debe estar al servicio de los gobernantes.

3. CLASIFICACION

Andrés Serra Rojas señala que los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías de la competencia de los diversos organismos del Estado FEderal Mexicano que son los siguientes:

- a) Servicios Públicos Federales;
- b) Servicios Públicos de las Entidades Federativas;
- c) Servicios Públicos Municipales; y,
- d) Servicios Públicos Internacionales.

(29) IDEM, p. 101

- A) Por lo que se refiere a los servicios públicos federales, lo vamos a clasificar en la siguiente forma:
- A.1 Exclusivos. Con el carácter de monopolios como es el caso del Artículo 27 Constitucional en materia de petróleos, energía eléctrica y los diversos casos que señala el Artículo 28 de la propia Constitución, correos y telégrafos, banco único de emisión.
 - A.2 Concurrentes con los Particulares. Es decir, siendo de la competencia federal es el Estado quien puede organizar los servicios, ya sea atendiéndolos directamente o concesionándolos a los particulares. Los servicios de radiodifusión, teléfonos, se manejan por los particulares de acuerdo con sus respectivas concesiones.
 - A.3 Concurrentes con las demás Entidades. Hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, pero sin embargo son atendidos por las autoridades federales, locales y municipales: educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc.
- B) Los Servicios Públicos de las Entidades Federativas. El Artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana establece: que las facultades que no están expresamente por esta Constitución,

se entienden por reservados la competencia a los Estados, que regulen y formen los servicios públicos locales, que deben ser regulados por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados.

- C) Los Servicios Públicos Municipales. Son las organizaciones que atienden directamente los problemas que afectan al manejo de la ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes, jardines, etc.
- D) Los Servicios Públicos Internacionales. Son creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en determinadas ramas que interesan a todas las naciones.

Los servicios públicos internacionales son organizaciones que se regulan por convenios entre los Estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos y otros. (30)

Existe otra importante clasificación de los servicios públicos los llamados propios e impropios.

El autor Serra Rojas señala: Los servicios públicos propios son los servicios prestados directamente por la Administración Pú-

(30) Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 112 y sigs.

blica, como el servicio de agua potable, o a través de instituciones descentralizadas como el metro, los abastos o el servicio de transportes eléctricos urbanos, o por medio de concesiones como el servicio de transportes urbanos y otros. Y los llamados impropios satisfacen una necesidad de interés general y corresponde a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos como el servicio de farmacias, panaderías, lecherías, supermercados, etc. (31)

El autor García Oviedo establece otra clasificación de los servicios públicos.

1. Por razón de su importancia son esenciales porque se relacionan con el cumplimiento de los propios fines del Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.)
2. Necesarios y voluntarios son aquellos que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.
3. Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Son aquellos servicios cuyo uso a los particulares, por supremos motivos de interés social y éste ocurre con los seguros sociales obligatorios, el alcantarillado, la instrucción primaria. Los segundos son aquellos servicios que quedan libre a la voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.)

(31) Cfc. SERRA ROJAS, Andrés. Cp. Cit., 113-114.

4. Por razón de su competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por su encargo: (policía, defensa nacional, correos, telégrafos, etc.). Los concurrentes, se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular: educación, beneficencia, y asistencia social.
5. Por la persona administrativa de quien dependen se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales.
6. Por razón de los usuarios se clasifican en: generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos). Los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).
7. Por la forma de aprovechamiento: hay servicios que benefician a los particulares y se utilizan estos términos que es uti singuli, mediante situaciones concretas y determinadas. Y uti Univerpi son los que satisfacen de una manera general las necesidades. (32)

(32) Cfc. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 377 y sigs.

Villegas Basavilbaso presenta distintos criterios para determinar el uso de los servicios públicos que a continuación mencionaremos:

- a) Criterio de la Finalidad. Este criterio presenta la clasificación de los servicios públicos en dos categorías: servicios públicos económico-sociales y servicios públicos fiscales. En los primeros la finalidad es extraña a la idea del lucro; en el segundo predomina la obtención de beneficio para el Estado.

- b) Criterio de la Finalidad y el tipo de compensación. Esta clasificación comprende también dos categorías: la de las prestaciones atinentes las funciones esenciales del estado (finalidad), cuyos gastos son cubiertos por los impuestos (tipo de compensación), y de las prestaciones exigidas por la actividad social, industrial y cultural del Estado (finalidad), cuyas erogaciones son cumplidas mediante el precio del servicio a cargo de los usuarios o consumidoras (tasas o tipo de compensación). En la primera categoría el servicio es prestado uti universi y en la segunda uti singuli.

- c) Criterio de la finalidad y de la utilidad del servicio comprende cuatro categorías, la primera se relaciona con los servicios prestados uti universi, en los cuales no funciona el beneficio

individual, sino el de la colectividad. La segunda tiene por finalidad el interés fiscal (servicios públicos fiscales) estos servicios son creados para obtener recursos estatales. En esta categoría la prestación es *uti singuli* y pueden ser estimados. En la tercera categoría existe un equilibrio entre el interés colectivo y el interés particular. El precio del servicio es inferior a su costo, y la diferencia es cubierta con impuestos.

La cuarta categoría comprende aquellos servicios en que el beneficio individual es superior al colectivo, y su precio debe estar en relación a su costo.

- d] Criterio relativo al interés de la colectividad. Este interés da origen a la clasificación de los servicios directos o indirectos; esta distinción corresponde a una clasificación clásica doctrinaria; la de los servicios especiales y servicios generales. La prestación en los primeros es *uti singuli*, en los últimos *uti universi*. Los servicios públicos directos, son servicios especiales; los servicios indirectos son servicios generales. (33)

Por último Agustín MONTAÑO señala: que cada estado se tienen

(33) Cfc. VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. DERECHO ADMINISTRATIVO. Instituciones Fundamentales, Buenos Aires, Ed. Argentina, 1951, p. 133 y sigs. (Primera Parte).

bases y criterios diferentes. En una forma general podemos clasificar los principales servicios públicos proporcionados por el municipio según las siguientes necesidades.

- A) Necesidades Básicas. Estas necesidades deben ser cubiertas en coordinación con el Estado y la Federación.
 - a. Agua potable
 - b. Vivienda
 - c. Educación

- B) Necesidades Habitacionales:
 - a. Planificación y zonificación
 - b. Reglamentación de construcciones particulares
 - c. Alcantarillado
 - d. Banquetas y pavimentos
 - e. Alineamiento
 - f. Nomenclatura de calles
 - g. Reglamentación de ruidos molestos

- C) Necesidades Educativas:
 - a. Construcción y sostenimiento de escuelas
 - b. Cursos escolares
 - c. Vigilancia de la asistencia escolar

- D) Necesidades Sanitarias:
 - a. Limpia

- b. Reglamentación de la contaminación ambiental.
- c. Hospitales, maternidades, hospicios, manicomios y guarderías infantiles.
- d. Centros de Higiene
- e. Hoteles, Casas de huéspedes, baños, peluquerías y similares.
- f. Rastros
- g. Mercados
- h. Panteones
- i. Molinos de nixtamal y expendio de masa
- j. Lavaderos Públicos
- k. Expendios de comestibles y bebidas
- l. Control y vigilancia de bebidas embriagantes.

E) Necesidades de Seguridad:

- a. Vigilancia Policiaca
- b. Centros de Reclusión
- c. Explosivos, materias inflamables y calderas
- d. Elevadores
- e. Bomberos

F) Necesidades Económicas:

- a. Licencias de funcionamiento comercial
- b. Control de vendedores y artesanos ambulantes
- c. Bolsas de trabajo.

- d. Horario Comercial
- e. Rótulos y anuncios

G) Necesidades sociales, culturales y deportivas:

- a. Edificios Públicos
- b. Obras Públicas
- c. Campos Deportivos
- d. Parques, Jardines y paseos
- e. Ampliación y ornato de vías públicas
- f. Reglamentación de espectáculos
- g. Juntas patrióticas y de acción cívica (34)

(34) Cfc. Montaña G. Agustín. Op. Cit. p. 37 y sigs.

Opinión Personal.

Son en verdad interesante los conceptos vertidos por estos autores, claro con sus exposiciones que corresponde al Estado satisfacer las necesidades de la ciudadanía, hasta llegar a los más pequeños centros de población aún en las más aisladas, teniendo también la misma obligación los concesionarios (particulares) de cubrir las necesidades ya que están regidas por normas de Orden Jurídico.

Por otra parte el autor García Oviedo coincide con los conceptos expresados por el autor Andrés Serra Rojas, únicamente que el primero mencionado utiliza los términos de *utí singuli* y de *ut universi*, beneficiando este último el interés general. Asimismo en las clasificaciones de los servicios públicos abarca los aspectos económico financiero y jurídico, porque sin estos elementos no se puede haber desarrollado en los servicios públicos municipales porque tal es el caso que cuando el precio es inferior al costo esto debe cubrirse con impuestos, que además debe tener financiamiento, es por eso que pugno que se crean más infraestructuras para el desarrollo del municipio.

4. FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Es una función primordial de la Administración Municipal en la prestación de servicios públicos para la comunidad. La generalización de los servicios básicos como son agua potable, drenaje y alcantarillado, sanidad, transporte, vigilancia, alumbrado, caminos, mercados, rastros, escuelas y pavimentación, ha sido muy lenta debido a la existencia de problemas dentro y fuera del municipio que actúan interrelacionados limitando la acción de los Ayuntamientos en este sentido.

Al interior de los municipios el problema principal es la escasez de recursos propios y la insuficiencia de las participaciones estatales y federales para cubrir los costos de la construcción de obras de servicios públicos. Aunado a ello, se encuentra la mala distribución de los recursos dentro del municipio. La forma de prestación de los Servicios Públicos es diversa, de conformidad con las circunstancias especiales de la Ley y el caso específico que se considere los Servicios Públicos se han venido desarrollando no al impulso de una teoría sino al reclamo de las necesidades mismas es por eso que se impone al Estado de una manera eficiente y continua, ya sea en forma directa o indirecta. Los modos más frecuentes de ejercer los Servicios Públicos que a continuación mencionaremos algunos:

1. Administración directa, como el servicio de agua potable, saneamiento, etc.

2. Concesión de Servicios Públicos. Ley de Vías Generales de Comunicación: Radio, Televisión, Teléfono, etc.
3. Descentralización por Servicio: Petróleos Mexicanos. Comisión Federal de Electricidad.
4. Empresas de economía mixta o empresas de empresas privadas de interés público, como la Cía. Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S.A; Altos Hornos de México, S.A.
5. Otras formas de manejo de Servicios Públicos en Instituciones públicas, privadas o mixtas: Estacionamiento de Vehículos, Fideicomisos, Fondos, etc.

Cabe mencionar que no todos los Servicios Públicos están organizados de la misma manera, pero según la gestión del servicio es te asegurada por una institución pública o esté confinada a un particular (35)

La prestación de Servicios Públicos municipales deberá ser realizada por los ayuntamientos, pero podrán concesionarse a personas físicas o morales pero que no afecten la estructura y organización municipal. No serán objeto de ningún tipo de concesión los servicios de seguridad pública y de tránsito; que tampoco se podrá concesionar la recaudación de los ingresos municipales.

Cuando los Servicios Públicos municipales sean restados directamente por el ayuntamiento, serán administrados bajo la vigilancia del Presidente Municipal o de los órganos municipales respectivos, o en la forma que determine la Ley, sus reglamentos, o el pro-

(35) Cfr. Serra Rojas Andrés. Op. Cit. p. 115

pio Ayuntamiento. Cuando los ayuntamientos decidan aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios Ayuntamientos.

Los Servicios Públicos municipales que sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, y las que determine el Ayuntamiento. (36)

Este manual continua diciendonos referente a las formas de prestación de los Servicios Públicos. Algunas Entidades Federativas han establecido que los municipios requieren de la "Autorización de la Legislatura del Estado, para concesionar sus Servicios Públicos - cuando el término de la concesión exceda del lapso de gestión del - ayuntamiento, para que no perjudique los intereses de los servicios del Municipio". (37)

La prestación de Servicios Públicos están organizados de tal manera que demanan de la Administración Pública, y es por ello que se encuentran en una Ley o reglamento.

(36) Cfr. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. México. 1981 p.66

(37) Idem. p. 66.

5. REGIMEN JURIDICO.

El régimen jurídico de los Servicios Públicos es una forma de gobierno a que responde la Constitución de un Estado, al Servicio Público es una creación del Estado en el cual atiende su organización y funcionamiento con sus elementos legales y materiales que le son útiles.

La administración pública resuelve las necesidades de carácter colectivo o de interés colectivo y esto hace que se convierta en Servicio Público.

"Las mismas Leyes determinan el régimen jurídico que le es aplicable". El Servicio Público es la creación y modificación, funcionamiento y extinción y está sometido a un régimen especial de derecho público. "Tal es el caso al que alude el artículo 23, párrafo primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que ordena: Para los efectos de esta Ley, se entiende por Servicio Público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público. Diario Oficial de la Federación, 29-XII-1978"⁽³⁸⁾

(38) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 103.

Opinión Personal:

El régimen jurídico de los Servicios Públicos se contempla - en lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dicho numeral nos muestra claramente que el legislador su pretensión fue adecuar la Ley a las necesidades colectivas y tiene el carácter de interés público, siendo así que el Estado está obligado a satisfacer las necesidades de la sociedad, ello - trae consigo la utilidad pública, habiéndolo sido creado por una verdadera demanda del pueblo, ante eso el Ejecutivo Federal se vió en la necesidad de reglamentar tal situación, basado en el espíritu de lo establecido en el artículo 27 Constitucional, por medio del cual el Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominios, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieren para la prestación del servicio.

Dentro de la Legislación Mexicana encontramos diferentes - criterios para definir el Servicio Público que mencionaremos algunos preceptos como son los siguientes artículos 3º, 73 fracción XXV y - 123 apartado A, fracciones XVIII y XXIX, de la Constitución Federal se habla de la educación como servicio público, de las huelgas en - los servicios públicos y de los servicios explotados o concesionados por la federación en los artículos 50. y 13 de la misma Constitución los servicios públicos se equiparán a los empleos públicos y en los artículos 27, fracción VI y 132 Constitucionales y 20, - fracción V y 23 de la Ley de Bienes Nacionales y 217, 218, 220 y - 222 del Código penal relativo a los delitos cometidos por los --

funcionarios públicos; la expresión del servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo de oficina pública. Es clave decir que los artículos antes mencionados son de orden público, con el fin de satisfacer en forma continua el interés general. (39)

(39) cfc. GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, 24a. edición, México, Ed. Porrúa, S.A. 1985. p. 243.

6. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Los servicios públicos municipales son toda prestación concreta que se encamina a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesión, arriendo y por una reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba presentarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia. El servicio público debe estar sujeto a un régimen que le impone adecuación, permanencia, continuidad, uniformidad, igualdad de los usuarios y economía. Asimismo se presentan algunas características de este servicio que son las siguientes:

- a) Que el servicio público es una ordenación de elementos y actividades para alcanzar un fin.
- b) Que ese fin es la satisfacción de una necesidad pública, no obstante que haya necesidades de interés general que sean satisfechas por el régimen del servicio privado.
- c) Que el servicio público implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean las personas administrativas las que asuman esta empresa.
- d) Esta acción se cristaliza por una serie de relaciones jurídicas, constitutivas de un régimen jurídico especial, distinto al régimen jurídico especial de los servicios privados.

A todo se le debe de dar la debida satisfacción, ya sea de interés privado o de interés público ya que se están regidos por leyes o reglamentos.

Los servicios públicos municipales son aquellos de carácter local que el estado atribuye al municipio a través de las Constituciones de las entidades federativas y de las leyes orgánicas municipales, los ordenamientos respectivos consideran como servicios públicos municipales los siguientes: suministro y abastecimiento de agua potable; alcantarillado, alumbrado, calles y pavimentaciones, embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos, limpia, mercados, panteones, parques y jardines, rastros, educación pública, seguridad pública, transporte urbano, vialidad, conservación de obras de interés social y demás que determine la ley. (40)

No se puede negar la conveniencia de que un ayuntamiento, conocedor de las necesidades de su comunidad, preste los servicios necesarios, sin rebasar su competencia geográfica y administrativa.

Artículo 115, Fracción III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;

(40) cfc. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Manual de Administración Municipal. México, 1981. p. 64.

- c) Limpia;
- d) Mercados y Central de Abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; y,
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Evidentemente la reforma a este artículo da una idea más clara de los servicios a cargo del municipio, además de que contempla la coordinación de los municipios para la prestación de los servicios públicos y realización de obras de beneficio colectivo, ya que por ejemplo es muy común que algunos municipios con máquinas borradoras y otras a su vez carezcan de ellas, pero cuentan con un rastro y las obras no; por lo que se lleva a cabo un intercambio y asociación en este aspecto, redundando en beneficios para la comunidad.

CAPITULO III

PROBLEMATICA ECONOMICA DEL MUNICIPIO

El problema económico en México en los últimos años se ha caracterizado por un desarrollo desigual en las diversas regiones que integran al país, así como por una creciente incapacidad para dar empleo a la población en edad de trabajar. Esta situación ha provocado que la riqueza nacional se concentre en unas cuantas regiones y un porcentaje reducido de la población, originando una problemática económica del municipio, que limita las potencialidades productivas del país.

El problema del municipio se expresa en la ubicación de las áreas económicas, donde se encuentra infraestructura con gran desarrollo, y a donde ni siquiera se encuentran todos los servicios que satisfagan el interés general. La vida económica ha tendido a localizarse históricamente en los grandes centros de población, accesible en cuanto a su comunicación.

Se han creado, así zonas de concentración económica rentables a la inversión y en zonas atrasadas e incomunicadas que no ofrecen ningún interés a los inversionistas.

El desequilibrio regional que afecta al país ha provocado efectos negativos tanto a nivel de la producción como de la distribución.

La problemática municipal en México requiere tomar en cuenta otros factores y las grandes diferencias que existen de uno al otro, aunque forman parte de una misma entidad federativa, ya que es un gran esfuerzo de análisis y de sistematización que integran los 2,378 municipios en toda la República.

Se daba de hacer patente de las necesidades de los servicios públicos que tienen las comunidades de los diferentes tipos de municipios, ya que es una situación problemática política, administrativa y financiera que se enfrentan en términos generales los ayuntamientos de cada categoría municipal.

Ya que la problemática se da en todos los tipos de municipios que se encuentran en México. El municipio es la célula primordial del Estado.

1. DESEQUILIBRIO REGIONAL (ASPECTOS SOCIALES, ECONOMICOS, POLITICOS Y GEOGRAFICOS).

En el capítulo anterior abordamos lo referente a los Servicios Públicos en el Municipio en México, ahora hemos de considerar un análisis de la problemática municipal referente a los aspectos sociales, económicos, políticos y geográficos, es decir los factores que influyen para que esta institución cimiento de nuestro sistema de vida, y no funcione como debiera "Usualmente, los municipios en México se han clasificado en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de los asentamientos humano". (41)

Comenta que "tal es el Plan de Desarrollo Urbano, en donde se hace uso de la misma clasificación, pero se le otorga un mayor peso específico al geográfico y urbano; es decir se le da especial atención al número de habitantes y a la presencia de infraestructura y equipamiento urbano en una localidad determinada". (42)

Al referirse a los municipios metropolitanos el autor cita: "El municipio metropolitano se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y democrática

(41) MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. OP. Cit. p. 227.

(42) IDEM. p. 227.

del país, por ejemplo, en los Estados de Nuevo León, Jalisco y México en la zona limítrofe del Distrito Federal.

En algunos municipios de esas entidades, el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción, principalmente, en el sector secundario y terciario, es decir, actividades industriales, comerciales y de servicios, ya que es en las áreas urbanas de Monterrey, Guadalajara y de la denominada zona metropolitana de la Ciudad de México donde se ha establecido el 80% de la planta industrial del país. De igual forma, en esos municipios se desarrolla un cuantioso volumen de actividades comerciales y de servicios que va más allá de los límites de esos Estados, puesto que alcanzan importancia a nivel nacional". (43)

Define el autor Martínez Cabañas a los municipios urbanos siguiente manera: "Los municipios urbanos concentran las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federativas; en ellas se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada Estado.

De esta forma concentran poblaciones que fluctúan entre los 100 mil y 500 mil habitantes que tienen su base económica en la

(43) MARTINEZ CABANAS, Gustavo. Op. Cit., p. 228

pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios principalmente.

En estos municipios se da una dinámica democrática y urbana menos intensa que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables tienen un crecimiento natural, salvo en algunos casos donde se altera, debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como es el caso de los lugares donde se realizan actividades relacionadas con la industria petrolera o con la creación de polos de desarrollo turístico.

Los anteriores son factores que propician un crecimiento de las áreas urbanas, lo cual representa para los ayuntamientos respectivos un cierto volumen de necesidades y demandas de servicios públicos por satisfacer".⁽⁴⁴⁾

En relación a los municipios semiurbanos el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, señala: "En los municipios semiurbanos se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominando en muchos casos las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que, generalmente, se derivan de las

(44) MARTINEZ CABANAS, Gustavo. Op. Cit., p. 229

actividades primarias.

En estos municipios habitan núcleos de 25 mil a 100 mil habitantes que enfrentan graves carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, ya que, en términos generales, esos municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica; no tienen instalaciones adecuadas para mercados, rastros, y su aspecto urbano deja mucho que desear; sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios conservan las características rurales y funcionan con grandes deficiencias.

Además, existen graves problemas sociales, como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico; no existen suficientes escuelas, centros asistenciales y sobre todo, fuentes de empleo, lo que a su vez da lugar a corrientes migratorias hacia áreas urbanas o metropolitanas".⁽⁴⁵⁾

De los municipios rurales nos sigue comentando Martínez Cabañas: "Es donde se encuentra concentrada toda la problemática económica, social, política y administrativa del país; sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, es decir, agricultura, ganadería, pesca y minería. Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se tienen bajos índices de ingreso per cápita y sufren presiones sociales.

(45) MARTINEZ CABANAS, Gustavo. Op. Cit., p. 230

En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población, asentados en una área determinada y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros". (46)

Este autor sostiene que: "Con base en otros datos manejados en reuniones sobre población, se sostiene que 52.6% del territorio nacional se encuentra en sólo 287 municipios, correspondiendo el 47.4% a 2,091 municipios y al Distrito Federal; por otro lado, el 40% de los municipios cuentan con una población no mayor de 5 mil habitantes y tan sólo 80 municipios tienen una población superior a los 100 mil habitantes. En 287 municipios que ocupan el 52.6% del territorio nacional se localiza el 17.2% de la población total, mientras que el Distrito Federal, que representa menos del 1% del territorio, cuenta con el 14% de población y en los 2,091 municipios se encuentra ubicado el restante 82.8% de la población. De acuerdo con estos datos, el gran problema es la concentración de los habitantes en espacios territoriales mínimos, en relación a la dispersión existente en el conjunto de los demás municipios. Esto a su vez, dificulta el acceso de grandes núcleos de población a las oportunidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda y, para los gobiernos estatales y municipales, representa un obstáculo mayúsculo para hacer realidad las políticas de igualdad y bienestar social, con los consecuentes efectos de malestar

(46) MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. Op. Cit., p. 234

y conflicto social presentes en un gran número de municipios mexicanos". (47)

Ahora bien, para poder dar mayor vigor al municipio además de darle autonomía política es necesario darle su autonomía financiera sin dejar de ser relevante el aspecto político: "Es evidente que a través de los años, desde 1917, el municipio ha perdido poder y autonomía como espacio de expresión política local, debido principalmente a la exclusiva centralización política que caracteriza a los procesos cívicos y políticos en el municipio, tal es el caso de los electorales en los que se practicaba la imposición de candidatos al gobierno municipal y la falta de respeto al voto, medidas que han provocado la apatía de los ciudadanos en la participación política, y, han conducido, paulatinamente, a un cuadro de falta de interés, y cultura cívica, haciendo que el municipio pierda su posición de instancia de gobierno, para quedar reducido a un simple ámbito administrativo. Por lo tanto, es necesario rescatar el poder local de los municipios, a través del ejercicio y el respeto democrático a los derechos de la ciudadanía". (48)

Considera este autor en forma acertada que los cuatro principales problemas del municipio lo son: Organización Municipal, Hacienda Pública Municipal, Obras y Servicios Públicos, y la Segu-

(47) MARTINEZ CABANAS, Gustavo. Op. Cit., p. 234

(48) IDEM

ridad Pública, afirmando y concluyendo con lo siguiente: "En suma, el municipio de hoy tiene grandes carencias y también grandes retos. Todo eso lo podrá enfrentar y superar en la medida que exista una verdadera política de fortalecimiento municipal que le garantice la capacitación y la asistencia técnica necesarias y el respeto y reconocimiento justo del gobierno estatal y federal". (49)

OPINION PERSONAL. La solución a la problemática municipal del país pasa, evidentemente, por un proceso de descentralización que restituya al municipio su autonomía económica y política. Dicho proceso de descentralización deberá operarse paralelamente, en dos sentidos: uno, exterior al municipio que debe propiciar la desconcentración económica en beneficio, de las áreas más atrasadas del país, mediante una planeación integral y coordinada del desarrollo regional; otro interno, al municipio, que tienda a potenciar la utilización de los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta.

Así pues los municipios en el ámbito de la vida política nacional se ha visto mermada a causa de la centralización del poder político, ahora con las reformas al artículo 115 Constitucional esperemos que de hecho se lleve a cabo en todo el ámbito municipal.

El municipio debe ser efectivamente libre y se requiere garantizar su autonomía política mediante la descentralización del po-

(49) MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. Op. Cit., p. 235

der político. Debe corresponder a los representantes del municipio y no a los de los Estados y la Federación, recoger demandas de sus habitantes y elevar éstas a normas públicas, así como decidir en los asuntos de mayor importancia dentro de las localidades. El municipio es la base de nuestro sistema político, de su solidez dependerá en gran parte el desarrollo del Estado. Las funciones municipales son las más cercanas a la vida social, pero éstas no podrán ser eficaces si no se respeta la vida propia de los municipios y si no se restituyen a las autoridades locales los poderes suficientes para que puedan encauzar su actividad libremente en favor del desarrollo de las municipalidades. El municipio es el organismo político y administrativo con el cual se relaciona directamente el individuo y, por lo tanto, es posible que sea en éste en donde los ciudadanos se organicen para resolver sus problemas comunes. Para llevar la participación política de los ciudadanos es necesario fortalecer a la organización municipal.

Existen graves desequilibrios en las regiones porque no todos tienen los mismos presupuestos y es por eso que existe el atraso en los aspectos social, económico, político, etc.

Es función primordial de la administración municipal, la prestación de servicios públicos para la comunidad. La generalización de los servicios básicos como son agua potable, drenaje y alcantarillado, sanidad, transporte, vigilancia, alumbrado, caminos, mer-

cados, rastros, escuelas y pavimentación, ha sido muy lenta debido a la existencia de problemas dentro y fuera del municipio.

2. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

Para superar los graves problemas económicos, sociales y regionales que agobian al país, se estableció la necesidad de un plan integral de gobierno, mismo que empezó a funcionar a partir de 1983 y que es el resultado de las reformas y adiciones a la Constitución y la expedición de la Ley de Planeación en la que se contempla el sistema nacional de planeación que "significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsoras y con el apoyo de una amplia participación popular. La planeación en este contexto, permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

En diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Política. Las recientes reformas a la Constitución de los principios fundamentales que el propio texto supremo reconoce, y abren nuevos cauces para la expresión de los sentimientos y aspiraciones de la población respecto a las tareas encomendadas al gobierno.

La reforma al Artículo 25 establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las leyes se afirma el principio de la rectoría del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política y de la estrategia de desarrollo. Se consigna explícitamente al

sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento". (50)

La planeación en este contexto permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país, a la reforma del Artículo 25 Constitucional nos plasma que es el Estado al que le corresponde el desarrollo económico y social, en el ámbito nacional así pues también le da mucha prioridad a la nueva realización del desarrollo del plan nacional.

- a) Artículo 26 Constitucional. Elemento esencial que queda instituido en esta nueva concepción de la Planeación Democrática que señala:

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

Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad

(50) Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, p. 21

para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

En el sistema de Planeación Democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".⁽⁵¹⁾

La nueva Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamenta al Artículo 26 y precisa el marco normativo para la planeación tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La ley señala con precisión y

(51) IDEM, p. 22

claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro del sistema de planeación quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

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

Para evitar la dispersión de objetivos y acciones que resultan de planes y programas elaborados en forma aislada, la ley dispone que ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un sólo Plan Nacional que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo.

Asimismo, se establecen las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población dé sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y sus programas. En la propia ley se determinan las características del Plan y los Programas que se deriven de las actividades del sistema, precisándose que el Plan Nacional expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal. Con el marco general anterior, la planeación que se desarrollará en

adelante se distingue de la realizada en el pasado por las siguientes características:

"Se ha instituido la participación social en sus programas y se prevén procedimientos para extenderlas a su ejecución y evaluación.

Han quedado claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.

Se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.

Se han jerarquizado los documentos de la planeación para que a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.

Se integra explícitamente en la planeación, el análisis y estudios de la situación internacional y de sus posibles impactos sobre el país.

Existe finalmente una clara voluntad política para fortale-

cer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo realizado a través de los diferentes instrumentos". (52)

OPINION PERSONAL. Le toca al Ejecutivo Federal en coordinación con los Estados y Municipios el desarrollo económico y social el progreso de éstos, ya que es una tarea difícil pero con la participación de los ciudadanos conjuntamente saldrá adelante, ya que deben desligarse funciones para que se sientan comprometidos, porque hoy en día el individuo ya no cree en programas menos promesas, ahora que se ha implantado el Plan Nacional de Desarrollo, que es la vía de sacar adelante este programa, claro que trabajando con ahínco y firmeza se deben de demostrar resultados fructíferos ya que es un compromiso y no debe de quedar en el estancamiento.

- b) La Ley de Planeación. Que se constituye en siete capítulos, enviada por el C. Presidente de la República se propone establecer las normas y principios que permitan instituir el proceso de planeación nacional. Para ello, sienta las bases conducentes a la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; a la coordinación de las actividades de planeación de la Federación con los Estados; a promover y garantizar la participación de los grupos sociales en la for-

(52) IDEM, p. 23

mulación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él se deriven; y a la concertación e inducción de acciones con los particulares. En otras palabras la ley regula la planeación en sus diferentes etapas, formulación e instrumentación, control y evaluación, y en sus diferentes vertientes obligatoria para el sector público, coordinada con los Estados y Municipios e inducida y concertada con los sectores social y privado.

La iniciativa de Ley de Planeación reconoce que a pesar de los innegables avances registrados en la materia, desde 1930, cuando se aprobó la Ley sobre Planeación General de la República desde 1933, cuando se formuló el primer Plan Sexenal, 1934-1940, y ahora sido modificada en forma reciente el 29 de diciembre de 1982. Tales esfuerzos han sido parciales y fragmentados, dando como resultado avances en la formulación de planes, pero serias deficiencias en su ejecución, control y evaluación. Asimismo, reconoce que la reorganización administrativa de los años recientes permitió avanzar en la elaboración de planes sectoriales, pero no se integró adecuadamente a las entidades coordinadas en actividades de planeación homogénea y tampoco se aseguró que todos los instrumentos sectoriales se aplicaran eficazmente al logro de los objetivos y prioridades establecidos. Además, no existía una adecuada vinculación entre la planeación global y la sectorial. La ley que se comenta busca superar todas estas deficiencias y lograr un auténtico sistema de planeación.

La ley se ocupa explícitamente de la participación social en la planeación en su capítulo 3o. y señala, en su capítulo 4o., que el Plan Nacional de Desarrollo, deberá publicarse en un plazo no mayor a 6 meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y que su vigencia no excederá de 6 años. De este Plan se derivan los programas sectoriales (referentes al sector administrativo), institucionales (correspondientes al sector paraestatal), regionales (cuando abarquen más de un Estado) y especiales (derivados de las actividades prioritarias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo o de las acciones relacionadas con 2 o más dependencias coordinadoras de sector). Esto es, sólo habrá un Plan Federal (el Nacional de Desarrollo) y varios programas.

Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para el sector público y coordinados con los Estados por medio de convenios. En cuanto a la coordinación del plan y los programas nacionales con los estatales y municipales, la Ley aprovecha los avances de los Conveios Unicos de Coordinación y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, y busca que éstos se conviertan en organismos de participación y consulta y se integren en sistemas estatales de planeación que buscarán lograr los objetivos de desarrollo de los Estados sin perder de vista los objetivos nacionales, sobre todo el de lograr un Desarrollo Económico y Social equilibrado entre las entidades federativas. Asimismo se busca propiciar la intervención activa de los 3 órde-

nes del gobierno (federal, estatal y municipal), integrando progresivamente a los municipios en las tareas de planeación. Adicionalmente se fortalece la descentralización de las decisiones, mediante un enfoque integrado. La coordinación entre federación y estados respeta la soberanía de las entidades federativas por lo que éstas últimas definirán y establecerán por sí mismas sus propios sistemas de planeación.

En relación a la concertación de acciones, la Ley de Planeación establece que los contratos y convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal y los representantes de los sectores social y privado, serán de cumplimiento obligatorio para las partes, por lo que se establecen las sanciones que se derivan de su incumplimiento. Esto llena un vacío que permitía que los convenios del sector público con los sectores social y privado no tuvieran los resultados deseados. Ahora con estas modificaciones, se establecen compromisos realistas y se hace transporte al convenio y su cumplimiento, facilitando la evaluación de los planes y programas.

La inducción se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social para orientar las decisiones de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Sistema Nacional de Planeación. Al hacer explícitos y difundir tales objetivos así como las metas, estrategias, asignación de recursos, responsabilidades y tiempos

de ejecución, no sólo se le da transparencia al quehacer gubernamental, sino que además se orienta a la comunidad sobre el rumbo que seguirá el país, haciendo que las decisiones de los sectores social y privado se programen de manera más eficaz, con menor incertidumbre, y en la dirección fijada por el gobierno. Por otra parte, la participación de todos los sectores facilitará la comprensión del Plan y los Programas, logrando así su adecuación y la conjunción de todos los esfuerzos. Con ello el plan y los programas serán de toda la nación y no sólo del sector público.

La Cámara de Diputados, que fue cámara de origen de esta iniciativa de Ley, entabló diálogos con los servidores públicos relacionados con la planeación, y aprovechó la experiencia de los diputados que participaron en la comisión de planeación democrática, que fue una de las 27 comisiones establecidas para sistematizar la consulta popular y dar respuesta a las demandas planteadas durante dicha consulta. Esto se amplió con las discusiones en el seno de la comisión de programación, presupuesto y cuenta pública, dando como resultado la modificación a 12 de los 44 artículos que integran la ley de planeación.

Entre estas modificaciones sobresale la ampliación de la intervención del poder legislativo en la planeación nacional de desarrollo, tanto durante la integración del plan como durante su ejecución, revisión y adecuaciones. La comisión subrayó la importancia de que las observaciones y opiniones del poder legis-

lativo durante todo el proceso de planeación, fueran tomadas en cuenta para que en los informes periódicos del poder ejecutivo se haga referencia a estas recomendaciones y a la forma en que fueron atendidas.

Asimismo, la comisión mejoró la definición de planeación que aparecía en el artículo 3o., adicionó artículos que resultaban incompletos (como el 10o.), dispuso la necesidad de reglamentar esta ley, sobre todo en las diferentes etapas de la planeación (formulación, instrumentación, control y evaluación) y adicionó un párrafo al artículo 20 referente a la participación de las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares así como de las instituciones, organismos y otras agrupaciones sociales para que se constituyan en órganos de consulta permanente en el proceso de planeación.

La ley que se comenta da respuesta a la necesidad de fortalecer la planeación como instrumento de transformación social. Esta demanda se justifica y se acentúa por la complejidad que ha alcanzado la sociedad mexicana, por los desequilibrios en el orden internacional, por la gravedad de la crisis que enfrenta el país, y por el tamaño de los desafíos que la nación tiene que vencer.

La planeación democrática es un instrumento eficaz para lograr nuestro proyecto nacional, y para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, que debe de realizarse de mane-

ra ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

La ley de Planeación responde directamente al compromiso adquirido durante la nueva campaña de la revolución mexicana en el sentido de fortalecer la planeación democrática. Con ello, se facilita la descentralización de la vida nacional, se vigoriza la estrategia de empleo y combate a la inflación, se estimula la democratización integral, se fortalece la renovación moral de la sociedad al darle mayor transparencia al quehacer gubernamental, y se acelera el paso hacia una sociedad más igualitaria por el camino del nacionalismo revolucionario.

A continuación transcribimos algunos artículos de la ley de Planeación.

Artículo 1o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

1. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;
2. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Na-

cional de Planeación Democrática;

3. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
4. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y,
5. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4o. Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 10. Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el plan y los programas respectivos.

Artículo 12. Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Artículo 13. Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los progra-

mas a que se refiere este ordenamiento.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades del gobierno, de manera racional con el apoyo de una amplia participación popular y se pueda impulsar el desarrollo económico y social del país, es por eso que el Estado es la rectoría del desarrollo nacional. Para garantizar que éste sea integral y fortalezca la soberanía de la nación. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y que 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. El elemento esencial de la Planeación Democrática queda instituida en el Artículo 26 Constitucional.

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de con-

sulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo.

Tomar en cuenta todas las demandas que se recogieron durante la Consulta Popular, para llevar a cabo todos los programas y planes específicos dictados por el C. Presidente de la República.

Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter glo-

bal, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 22. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 32. Una vez aprobados, el Plan y los programas serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pú-

blica Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

Todo esto deberá hacerse a través de una coordinación en la ejecución del Plan y los programas que se deberá proponérsele a

. los gobiernos de los Estados a través de sus convenios.

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la Coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos, participen en la planeación nacional del desarrollo; conyuvan, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participa-

ción de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y,
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

Todos los convenios que se lleven a cabo con las entidades federativas, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación que se ordenará por el Ejecutivo Federal.

Artículo 37. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas,

con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 38. La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Artículo 41. Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 42. A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven o los objeti-

vos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias que se refiere esta disposición.

Artículo 43. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se puedan derivar de los mismos hechos.

Artículo 44. El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República". (53)

(53) Ley de Planeación. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 14a. Edición Porrúa, S.A., México, 1985, p. 195.

La iniciativa define a la planeación nacional del desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Nación, para el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado para intervenir en la vida de la nación. Es la responsabilidad de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo, al Poder Ejecutivo Federal.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, realizarán actividades de planeación nacional del desarrollo y producirán, en consecuencia, programas institucionales.

En todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la ejecución del plan y los programas mencionados, elaborarán programas anuales respecto a sus atribuciones y funciones u objeto, que regirán durante el año de que se trate, asimismo también se crean comisiones intersecretariales, que permitan atender las acciones de la planeación en las que estén varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para la elaboración de los programas especiales que determine el Presidente de la República.

La Ley de Planeación es el objetivo de regular y normar la actividad del sector público de la economía para los programas de desarrollo nacional que sean definidos por el Ejecutivo. En la Ley de Planeación debe responder porque es una norma que va

a responder porque es una reacción del desarrollo económico de México ya que todo esto enmarca en la Ley de Planeación, que es la base fundamental, y en el artículo 26 de la Constitución General de la República, adonde marca las directrices que debe llevar el Gobierno Federal.

c) Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

El Plan Nacional de Desarrollo de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 21 al 32 de la Ley de Planeación será el que regule cada uno de los programas que se realicen dentro del Sistema de Planeación Democrática, por lo que cada uno de estos programas de desarrollo, ya sean globales, sectoriales, deberán ajustarse a los prescrito al Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo establece en una forma responsable de la planeación democrática del país, en busca del desarrollo integral de nuestra nación. Por lo que contiene los lineamientos a seguir en busca del desarrollo regional y sectorial, para alcanzar finalmente nuestro desarrollo global, así como establecer los medios conforme a los que habrán de ejecutarse los programas globales, sectoriales y regionales, y quiénes serán los responsables de los mismos.

Es dable señalar que el Plan Nacional de Desarrollo será el

que rija nuestro Sistema Nacional de Planeación Democrática de 1983 a 1988, aunque podrá tener disposición y proyecciones a más largo plazo.

Dentro del capítulo nueve del Plan Nacional de Desarrollo encontramos la política del Estado Mexicano en busca del desarrollo regional.

En virtud de los cambios políticos, sociales, económicos y culturales, derivados de nuestra revolución mexicana y tratando de conformar una nación firme y fuerte, siendo éste el setnido en que se ha tratado de justificar la centralización que ha vivido nuestro país por más de sesenta años.

La evolución de nuestro país, ha hecho que el sistema integrador de una nación firme constituya una grave limitante en el desarrollo del mismo, ya que dentro del centralismo se da el desarrollo desigual de todos los sectores de nuestro país. Motivo por el cual se hace indispensable la descentralización de la vida nacional, buscando con ello el desarrollo regional del país, con lo cual se logrará el desarrollo estatal integral y fortalecimiento municipal.

En el Sistema Estatal de Planeación Democrática. En cada entidad federativa organizará su sistema estatal de desarrollo

mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática, creando sus planes estatales de conformidad a sus necesidades, y características sociales económicas, políticas y geográficas.

El Sistema Estatal de Planeación deberá armonizarse y conjuntarse con la planeación sectorial de la Administración Pública Federal y la planeación global.

Quedando así integrado el Sistema de Planeación Democrática.

Mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática, se faculta a las entidades federativas para que ellas mismas administren y promuevan su desarrollo, ello queda de manifiesto en la coordinación del Gobierno Federal y al gobierno local, mediante la descentralización de actividades económicas y sociales a favor de las entidades federativas en esas materias, buscando el desarrollo integral de los estados y actuando ésta al desarrollo nacional.

Los sistemas estatales de planeación democrática, elaborarán tanto el Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales y/o subregionales, para lograr el desarrollo integral de cada entidad federativa.

En cada uno de estos planes se fijarán sus objetivos y fines, así como los lineamientos bajo los cuales se van a efectuar y operar a mediano y largo plazos.

De conformidad con el Plan de Desarrollo Estatal, se fijarán los principios bajo los que se formularán las propuestas anuales de la inversión federal en las entidades federativas, buscando que éstos realicen de una manera efectiva sus planes y programas de desarrollo.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) es la base de la estructura orgánica del sistema estatal de planeación democrática, mismo que tiene una doble función.

- a) Ser foro de consulta permanente para la planeación estatal democrática, teniendo también facultad de decisión al respecto; y,
- b) También coordina la planeación sectorial, multisectorial y regional, para que éstas se conjunten y armonicen de una manera mejor de conformidad a lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

El fortalecimiento municipal, que busca que nuestra Nación se desarrolle en una forma integral y es importante fortalecer al municipio que es la célula principal.

Muestra de ello son las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional.

Al dársele su competencia mínima a los municipios, así como al establecer la forma en que se conformará su hacienda, se busca la participación conjunta del gobierno federal, local y municipal, en el desarrollo nacional. (54)

(54) Plan Nacional de Desarrollo. Op. Cit., p. 24 y siguientes.

3. POLITICA REGIONAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Siguiendo los mismos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo nos dice: "La descentralización de la vida nacional ha surgido de un reclamo vigoroso del pueblo mexicano a lo largo del territorio nacional.

Las políticas de descentralización y de desarrollo regional se materializan en las siguientes acciones fundamentales: el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. Además se establecen los lineamientos básicos para la elaboración de los programas de regiones estratégicas como son: frontera norte, Mar de Cortés, sureste y zona metropolitana de la Ciudad de México". (55)

OPINION PERSONAL. La vida económica del país atraviesa en estos momentos por una etapa difícil en la cual hay una creciente inflación y desempleo, el estancamiento de la productividad industrial y la flotación del peso, que permiten vislumbrar una disminución del crecimiento de la economía es por eso que es importante garantizar el progreso de los municipios con el Plan Nacional de Desarrollo porque hay un debilitamiento y la pérdida de confian-

(55) IDEM, p. 393

za de los ciudadanos hacia sus gobernantes. Es fundamental se des-
liguen funciones a los Estados y principalmente a los municipios
ya que es la base territorial, social, económica, administrativa,
jurídica y cultural para poder realizarse progresivamente con fir-
meza porque considero que el municipio es el promotor del desarro-
llo económico social y de la democratización del país ya que es la
base que permite superar las diversas políticas encaminadas a ha-
cer frente a la crisis que sufre la Nación.

4. ASUNCION DE FUNCIONES (ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL)

Definición de Asunción. "(Del at. assumptis onis) f. acción y efecto de asumir". (56)

A partir de 1983 el Artículo 115 Constitucional en su nueva fracción X eleva a rango Constitucional los Convenios de Coordinación que pueda celebrar la Federación y los Estados y éstos con los Municipios.

Fracción X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán 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 económico y social lo haga necesario.

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

Es evidente que el espíritu que anima estas reformas, es progresista, sin embargo nos preguntamos si con los elementos hu-

(56) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid, 1970, p. 135, Tomo I.

manos con que se cuentan son los ideales para cumplir con los propósitos de este Artículo 115 reformado.

Es un gran esfuerzo del Ejecutivo Federal, llevar a cabo el Desarrollo Económico y Social de los Municipios ya que es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta tarea nacional, y quién más que nadie puede ser que la comunidad organizada activamente participativa puede asumir la condición de un cambio cualitativo en el desarrollo integral. Ya que la centralización ha arrebatado al municipio en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional, indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal, no requerimos una nueva institución tenemos la del municipio y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del municipio libre, ya que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República.

El fortalecimiento municipal no sólo debe considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios

poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente cada vez más los graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, a este respecto ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio.

Estamos conscientes, que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios. (57)

(57) Véase la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, Diciembre 1982.

CAPITULO IV

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

Los problemas que aquejan a la Hacienda Pública Municipal son enormes y profundamente complejos, tan es así que son de trascendencia integral, como también debe ser el enfrentamiento a ellos.

Desde diversos enfoques, las dificultades del municipio adquieren jerárquicamente una importancia relativa, pero indudablemente el preminente problema económico es, desde cualquier punto de vista, determinante. Es cuestionable la desigual posición de los municipios urbanos a la precaria situación de los rurales y aún así ambos necesitan de un apoyo sólido y continuo para hacer frente a sus necesidades. Son innumerables los obstáculos que deben salvar para alcanzar fondos y cumplir parcialmente con sus requerimientos.

La Hacienda Pública Municipal recibe ingresos bajo sus diferentes tipos y conceptos, que resultan raquéticos para solventar las carencias que padece. Es por esta causa que existen sistemas de apoyo económico y financiero al municipio por parte de la administración estatal y federal, con la finalidad de contribuir en una forma directa a la construcción de la infraestructura necesaria y coadyuvar al fortalecimiento municipal, esto se lleva a cabo, en forma permanente, a través de mecanismos enmarcados en

diferentes programas o convenios, dedicados a diversos aspectos y necesidades, pero identificables con un objetivo: fortalecer la hacienda municipal.

1. INTEGRACION DE HACIENDA

Hasta antes de las Reformas de 1983, la Hacienda Municipal se integraba en base a lo dispuesto en los Artículos Constitucionales 115, Fracción II y 27, Fracción VI, párrafo primero, que establecían:

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

"Artículo 27, Fracc VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

La Hacienda Municipal es un aspecto muy importante en la organización administrativa municipal, ya que es determinante que el municipio cuente con elementos necesarios o idóneos para su super-

vivencia y progreso, es por ello que se deberá facilitar a los ayuntamientos los medios para superar su situación financiera y lograr el mayor aprovechamiento de sus recursos humanos y materiales, asimismo los gobiernos de cada Estado deberán coadyuvar a la solución de las necesidades más apremiantes de los ayuntamientos y por consecuencia lógica del municipio, a través de la creación de fondos de promoción municipal.

A continuación se mencionarán los bienes e ingresos que formaban la hacienda municipal, de acuerdo a lo establecido en la generalidad de las leyes orgánicas municipales, hasta antes de las Reformas de 1983:

1. Panteones
2. Arrendamiento
3. Multas
4. Derechos sobre registro civil
5. Derechos sobre registros de la propiedad
6. Impuestos adicionales sobre obras materiales
7. Mercados
8. Rastros
9. Licencias y permisos al comercio
10. Impuestos sobre diversiones
11. Bienes muebles o inmuebles destinados a los servicios públicos municipales
12. Rentas y producción de bienes municipales

13. Capitales y créditos a favor del municipio, así como donaciones, herencias y legados
14. Productos y rendimientos de sus bienes patrimoniales
15. Bienes de uso común municipal
16. Bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio
17. Contribuciones que percibían por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal y las que decretara la legislatura y otras disposiciones legales relativas.

La verdad que los ingresos parecen ser abundantes y suficientes pero de acuerdo con la Ley de Hacienda Municipal y a lo decidido por el Congreso de cada Estado, un buen porcentaje pasaban a manos del Gobierno Estatal, que es cuando más debería de estar en manos del Municipio, y así dejando escasos recursos a los municipios, insuficientes para la realización de las actividades correspondientes al ayuntamiento.

Si analizamos algunos de los ingresos que no es posible que se den y que otros son poco frecuentes o más bien mínimos, por ejemplo tenemos los rastros ya que se encuentra en todos los municipios, y muchos de ellos trabajan en forma clandestina, en nuestras provincias se presentan las diversiones más usuales que son ferias y circos, y cuya característica principal es que son transitorios y son presentaciones anuales, otro tipo de ingresos son los panteones que también es mínimo, así como los ingresos por

derechos en el Registro Civil. (58)

OPINION PERSONAL. Son grandes las deficiencias que existen en los municipios y con escasos recursos económicos, y así impera la corrupción con los funcionarios de los ayuntamientos, que han agravado la situación, debe de haber coordinación entre las autoridades municipales y dependencias oficiales, para un mejor desarrollo económico y social del municipio. Si bien es cierto que el centralismo ha sido obstáculo para el desarrollo, es por ende que es cuando más se debe de fortalecer al Municipio ya que es la célula política que alimenta al Estado.

2. LA HACIENDA PUBLICA A PARTIR DE 1983

El texto anterior del Artículo 115, daba facultad a las legislaturas locales y a las dependencias económicas del sector federal centralizado para intervenir en la determinación del monto de los recursos que le correspondía al municipio y a los que podía destinar.

Es por ello que la Fracción IV enumera los rubros fiscales que los municipios habrán de percibir de acuerdo con el espíritu

(58) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, S.A., México, 1972.

de las reformas, la órbita de actividades del ayuntamiento es aplicada para permitirle aprobar su presupuesto de egresos, es decir, disponer libremente de sus recursos destinándolos a los fines que el propio gobierno municipal determine.

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

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

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

- b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios pú-

blicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni considerarán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, no de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". (59)

OPINION PERSONAL. El ámbito tributario como hemos visto, desde el Constituyente de Querétaro se manifestó la preocupación por darle autonomía financiera a los municipios, como fundamento de la libertad política (pero siempre enmerso en el pacto federal). Sin embargo, la realidad que prevaleció desde entonces es que el erario municipal se tomaba de acuerdo a las voluntades no normadas de los poderes estatales. En cambio, la nueva fracción IV enu-

(59) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición de H. Cámara de Diputados, México, 1984.

mera las fuentes tributarias municipales, y amplía la posibilidad de ingresos a otros más que las legislaturas locales puedan establecer a su favor.

La misma fracción contempla la posibilidad de que los municipios convengan con los Estados, de manera que éstos se hagan cargo de algunas funciones de las relacionadas con la administración de esas contribuciones; disposición que evidentemente trata de resolver el problema de los municipios carentes de capacidad administrativa y técnica. Es interesante enfatizar sobre el último párrafo de la Fracción IV, por medio de la cual se faculta a las legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos, pero deja como facultad privada de los propios ayuntamientos el aprobar su presupuesto de egresos, de acuerdo, naturalmente, a sus ingresos disponibles; circunstancia, ésta última, que reafirma la autonomía para los programas municipales.

3. CONVENIO DE COORDINACION FISCAL (RELACION MUNICIPIO, ESTADO Y FEDERACION)

A partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, que entra en vigor en 1980, se crearon dos instancias administrativas de coordinación sobre esta materia. En primer lugar, tenemos a

la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, que se constituye como la instancia de enlace del sistema nacional de coordinación fiscal, su objeto es proponer las medidas que se estimen convenientes para actualizar o mejorar dicho sistema. Se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad federativa, sesionan una vez al año en el lugar que previamente asigne la comisión permanente.

La segunda instancia coordinadora es la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, cuyo objetivo es determinar los asuntos que deban tratarse en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y observar que se cumplan los acuerdos emanados de la misma; este organismo está formado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los titulares de los órganos hacendarios que se elijan en cada uno de los ocho grupos en que se encuentran divididas las entidades federativas del país para estos fines.

Asimismo se incorpora al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que realice funciones técnicas orientadas al apoyo del sistema nacional de coordinación fiscal, mediante la elaboración de estudios, organización de cursos y seminarios, otorgamiento de asesoría técnica y, en general, la promoción del desarrollo técnico de las

haciendas públicas estatales y municipales.

La coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, es una tarea que verdaderamente se traduzca en una acción vital para el desarrollo económico y social del país, que incluso se encuentra prevista jurídica y administrativamente con el propósito de ponerla en marcha y de instrumentarla adecuadamente.

Y asimismo se establece convenio como lo señala la Ley de Coordinación Fiscal y dice así: "Artículo 2o., la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se mencionarán mediante la distribución de los fondos que a continuación se indican:

- I. El 13.0% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos pro la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, que constituirán el Fondo General de Participaciones. Este fondo se incrementará con el por ciento que represente, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las enti-

dades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. De este 0.5% participarán las entidades federativas y sus municipios, cuando aquéllas se coordinan en materia de derechos.

Los Estados que estén adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la Federación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De esta participación corresponderá, cuando menos, 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

- II. El 0.50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participantes y otra cantidad igual a esta última,

con cargo a la Federación, que constituirán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Adicionalmente, las entidades participaran en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que se señalan en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca.

En los productos de la Federación relacionados con los bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

No se incluirán entre los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, para los efectos de este Artículo, los impuestos adicionales de 3% sobre el Impuesto General de Exportación de Petróleo Crudo y Gas Natural y sus derivados que llegare a cobrarse, 2% en las demás exportaciones y el impuesto del 2.5% sobre el valor base del Impuesto General de Importación, así como el derecho adicional del 5% sobre el hidrocarburo que se exporte. A dichas contribuciones, excepto al impuesto del 2.5% sobre el valor base del impuesto general de importación, se les dará la aplicación a que se refiere el Artículo 2o.-A de esta Ley".

"Artículo 2o.-A. En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre impuesto general de exportación, a aquéllos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II. 95% a todos los municipios del país del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, en la siguiente forma:

- a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:
- i. El 10% a los municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.
 - ii. El 90% se destinará al formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) Las otras dos terceras partes incrementarán dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderán a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre los Estados de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior. El incremento que tenga el Fondo de Fomento Municipal en el año para que se haga el cálculo, en relación con el año precedente, se distribuirá entre los Estados con base en las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Si el monto del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los Estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

Los estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II inciso m), subinciso i, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios".⁽⁶⁰⁾

OPINION PERSONAL. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre

(60) Ley de Coordinación Fiscal. Código Fiscal de la Federación. 36a. Ed. México. Editorial Porrúa, S.A., 1986. p. 678.

ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento, esta ley no sólo se determina con base en la recaudación de todos los impuestos federalcs sino también de los derechos sobre hidrocarburos y los de minería, los cuales en la evolución de la legislación fiscal, han sustituido a varios de los impuestos que se pagaban por las actividades petroleras y mineras.

La relación que existe: Municipio, Estado y Federación. Esta relación se da en las tres instancias, pero principalmente con el Municipio, ya que forma parte de la estructura misma del Estado Federal en México, y como tal tiene la ubicación político-constitucional y social dentro del mismo. Ya que la relación es paralela lo que le interesa al municipio debe interesarle a la federación y viceversa, que es la base de la estructura social y política de los Estados que a su vez integran la Federación. "Las relaciones constitucionales las encontramos en lo dispuesto por el Artículo 115 de la Constitución, en el sentido de que el Municipio es la base en la organización de las entidades federativas y que el Presidente de la República tendrá a su mando la fuerza pública en el municipio donde residiere accidental o temporalmente". (61)

(61) JIMENEZ OTALENGO, Regina y MORENO COLLADO, Jorge. Los Municipios de México, UNAM. México 1985, p. 25

Asimismo el "Artículo 31, Fracción IV que reconoce al municipio como autoridad fiscal y sujeto activo de los créditos fiscales municipales, y el Artículo 73, Fracción XXIX que establece la participación a los municipios e impuestos federales y locales. Estas son las bases que da nuestra Constitución para las relaciones a ese nivel, entre el Municipio y la Federación". (62)

Resumiéndose de lo anterior se establece que existe la obligación de contribuir a los gastos públicos, no sólo de la Federación, sino también de los Estados y Municipios.

(62) IDEM.

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

1.- Es de gran importancia que los municipios, como órganos de gobierno se encuentran aún marginados para participar activamente en el desarrollo general del país, es por ello que la federación y - los gobiernos Estatales, deben de fortalecer en forma prioritaria al Municipio dotándolo de capacidad administrativa y económica, para que gradualmente vaya siendo un órgano capaz de plantear programas y ejecutarlos, porque con ello se estará fortaleciendo a los Estados y - consolidando a la federación.

2.- El municipio cuenta con tres elementos importantes en - su conformación; población, territorio y poder. Es la conjunción de - estos elementos la que da forma, por lo que no podemos concebir la - existencia de esta institución si falta alguno de ellos.

3.- Los servicios públicos como una alternativa en los municipios, para salir adelante en su desarrollo económico y social del - país. Claro está que esto se va superar creando más infraestructura, para que los habitantes no salgan de su lugar de origen. Podemos decir que hay muy pobres en toda la República Mexicana que no tienen ni el más mínimo apoyo, son a estos municipios que merecen toda la - ayuda en todos sus aspectos.

4.- Creemos que la falta de capacidad económica y administrativa de nuestros Municipios va a representar un obstáculo, para que - estos hagan efectivos sus facultades, así por ejemplo la condición de miseria en que viven va a impedir que los Servicios Públicos a su cargo lo que va a significar que dejaran de percibir los ingresos de la prestación de Servicios Públicos, no obstante, creemos que poco a poco y en virtud de que el Municipio cuenta con bases más sólidas para ir desarrollando su capacidad económica y administrativa, dejándose sentir esa situación en el hecho de que los Municipios mexicanos podrán hacer efectivas sus atribuciones.

5.- Es el municipio el nivel de poder que en más estrecho - contacto está con su comunidad, quedando de manifiesto esto, entre - otros aspectos en la intervención del sector privado y social mediante la consulta popular en los planes y programas municipales, los que representan la forma de encauzar el desarrollo de la institución básica de nuestro país, con lo que el propio pueblo el que en cierta medida decide la forma en que se ha de programar el desarrollo de su - respectiva municipalidad. Y de conjuntarse la planeación regional, - sectorial y global constituyendo el Sistema Nacional de Planeación Democrática, poder intervenir en la planeación integral de nuestro país.

6.- Que todos los ingresos de los Servicios Públicos sean - destinados verdaderamente para obras de beneficio social para el bien de la colectividad. De no ser así va en el atraso total de su desarrollo.

llo municipal.

7.- Que el alcance democrático y la eficiencia del gobierno que se logre por una mejor aplicación del nuevo artículo 115, serán determinados en gran parte por la voluntad Política Nacional que se articule en torno a si praxis.

8.- Que las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional que fortalezcan meramente al sistema democrático en todos sus aspectos y en particular a la entidad Municipio Libre.

9.- Que la Hacienda Pública Municipal. Debe integrarse con impuestos exclusivamente municipales derivados de fuentes de riqueza situados en su territorio que no sean gravados por los Estados ni por la Federación.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 5a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1963.
- CALZADA PADRON, Feliciano. "Municipio Libre". Edit. U.N.A.M. ENEP. ACATLAN. México. 1983.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA "Real Academia Española". Madrid 1970. T.I.
- GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo" 24a' edición. Edit. Porrúa, S.A. México. 1985.
- JIMENEZ OTTALENGO, Regina y MORENO COLLADO, Jorge. "Los Municipios de México". U.N.A.M. México. 1985.
- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal". 2a. edición. Editorial I.N.A.P. México. 1985.
- MOYA PALENCIA, Mario. "Temas Constitucionales" Edit. Coordinación de Humanidades U.N.A.M. México. 1978.
- MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". 9a. edición. Edit Pax-México. 1985.
- MONTAÑO G., Agustín. "Manual de Administración Municipal". Edit. - Trillas. México. 1978.
- Presidencia de la República. "Manual de Administración Municipal".- Coordinación General de Estudios Administrativos. México. 1981.
- Plan Nacional de Desarrollo. (1983-1988) PODER EJECUTIVO FEDERAL.
- SAYEG HELU, Jorge. "Federalismo y Municipalismo" Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados LII Legislatura. México. 1984.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". 13a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1985. T.I.

- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. "Derecho Administrativo". Instituciones Fundamentales. Edit. Argentina Buenos Aires. 1951. (primera parte).

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición de la H. Cámara de Diputados. México. 1984.
- Ley de Coordinación Fiscal. Código Fiscal de la Federación. 36a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.
- Ley de Planeación. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 14a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México. 1985.