

879309

14
rej-

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTONOMA DE MEXICO

CLAVE 8793-09

"LA DEPENDENCIA ECONOMICA, JURIDICA Y
ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO
Y SUS CONSECUENCIAS."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

TESIS CON
FALTA DE CR. GEN

ALEJANDRO SOTO LOPEZ



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.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.-EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PREHISPANICO	4
2.-EL MUNICIPIO EN EL MEXICO COLONIAL	6
3.-EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	9

CAPITULO SEGUNDO

LOS FUNDAMENTOS LEGALES DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

1.-LA CONSTITUCION GENERAL	13
A) EDUCACION	13
B) OBLIGATORIEDAD DE LOS CARGOS CONCEJILES	14
C) VISITAS DOMICILIARIAS	14
D) IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS	15
E) PROPIEDAD	16
F) INSTRUCCION CIVICA Y MILITAR	16
G) CONTRIBUCION PARA LOS GASTOS PUBLICOS MUNICIPALES	17
H) CATASTRO Y PADRONES ELECTORALES	18
I) DESEMPEÑO DE CARGOS CONCEJILES	19
J) PARTIDOS POLITICOS Y ELECCIONES MUNICIPALES	19
K) EDUCACION	20
L) ASENTAMIENTOS HUMANOS	20
M) RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	21

N) MUNICIPIO LIBRE	22
O) EMPRESTITOS	29
P) ASPECTOS RELACIONADOS CON EL CULTO RELIGIOSO	29
2.- CONSTITUCION LOCAL	30
3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL	35

CAPITULO TERCERO

EL MUNICIPIO Y SU RELACION CON LA FEDERACION Y LA ENTIDAD FEDERATIVA.

1.- EL MUNICIPIO Y SU RELACION CON LA FEDERACION	64
2.- EL MUNICIPIO Y SU RELACION CON LA ENTIDAD FEDERATIVA	67
3.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL	71

CAPITULO CUARTO

LA CENTRALIZACION POLITICA DE EL MUNICIPIO

1.- DEPENDENCIA POLITICA DEL MUNICIPIO	78
2.- FALTA DE DEMOCRACIA EN LA VIDA POLITICA MUNICIPAL	79
3.- SOLUCIONES PROPUESTAS	81
A) ES NECESARIO OTORGAR VERDADERA AUTONOMIA POLITICA A LOS MUNICIPIOS	82
B) LA DEMOCRACIA EN LOS MUNICIPIOS	82
C) ORGANIZACION POLITICA MUNICIPAL	85

CAPITULO QUINTO

LA CENTRALIZACION ECONOMICA DEL MUNICIPIO

1.- DISTRIBUCION DESIGUAL DE INGRESOS	86
2.- LA INCAPACIDAD FINANCIERA DE EL MUNICIPIO	87

3.-DEFICIENTE PRESUPUESTO MUNICIPAL	90
4.-DESEQUILIBRIO DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	92
5.-DESEQUILIBRIO EN LOS NIVELES DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO DE LOS MUNICIPIOS.	93
6.-SOLUCIONES PROPUESTAS	96
A)APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES	97
B)APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS DE CAPITAL	98
C)DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS RURALES	99
D)COOPERACION MUNICIPAL	100

CAPITULO SEXTO

CENTRALIZACION JURIDICA

1.-DEFECTOS DE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	103
2.-LAS LEGISLATURAS ESTATALES LIMITAN LA LIBERTAD Y EL DESARRO- LLO DE LOS MUNICIPIOS	103
3.-SOLUCIONES PROPUESTAS	105
CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUCCION

El hombre como ser viviente tiende a ser predominantemente social y esta asociación se realiza para poder satisfacer sus necesidades y darse protección los unos con los otros de algún ser extraño que afectara sus intereses.

Transcurrido el tiempo se tuvo la necesidad de nombrar los elementos humanos necesarios, para que éstos los dirigeran por el -- buen camino de la Administración Económica, Política y Judicial de sus necesidades, así como la representación ante otras agrupaciones distantes con las que tengan relación. Ahora bien estas agrupaciones que a través del tiempo y de las circunstancias ha tenido varias denominaciones que conforme a sus actividades y características con que contaban, en la actualidad podemos equiparar a la figura del municipio.

Esta figura del municipio consagrada por nuestra Carta Fundamental, que representa el último nivel de Gobierno, y a la dirigencia de un grupo determinado de personas que se asientan en su territorio, y que representativa de las necesidades del pueblo y la dirigencia ante las autoridades más altas, las cuales le han otorgado ciertas prerrogativas y consagrándolas en la Carta Fundamental, en su artículo 115 Constitucional ha sufrido de innovaciones en sus facultades que estas mismas han otorgado y por tanto lo único que logran con ésto es un entorpecimiento en sus funciones, y al no poder

cumplir con las necesidades del pueblo, atrae por consecuencia dejarlo en completo estado de abandono y en manos de los gobiernos Estatal o Federal.

Estas circunstancias que se viven actualmente en los municipios son el motivo del análisis del presente trabajo y que nuestra incógnita, no son respetados y por tal invasión no existe un instrumento protector de estas actividades ilegítimas por parte de los Gobiernos Federales y Estatales, en perjuicio de los municipios.

Ahora bien estas invasiones de carácter político, económico y judicial, que constantemente se realizan a la jurisdicción de los municipios, trae por consecuencia a grandes rasgos que el centralismo tomado por la Federación es que el municipio únicamente sea tomado como un centro de operaciones, sin que pueda tomar decisiones, administrar libremente sus ingresos y sus planes de desarrollo y la fijación del presupuesto municipal, etc.

Por tanto si el municipio no ha sido libre hasta ahora ésta es una situación que acarrea un problema político fundamental que el país tiene planteado en el presente, ya que si el municipio no es genuinamente representativo, no podrá ser un eficaz administrador de los bienes de nosotros que nos encontramos desplazados en los diversos municipios ni tampoco podrán conducirnos en la vida política

de nuestra comunidad, puesto que todas las decisiones más importantes son tomadas por el Gobernador quedando la opción al presidente municipal la de únicamente recibirlas.

También así el desarrollo de los municipios se ve supeditado a la voluntad de gobiernos Federal y Estatal ya que la mayor parte de los ingresos fiscales, son capturados por ellos dejando algunos mínimos para el municipio y como estos ingresos son pocos para poder subsistir a las necesidades de los municipios se quedan supeditados a pedir préstamos y a la voluntad de los gobernadores.

CAPITULO PRIMERO

"BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO"

- 1.-El Municipio en el México prehispánico. 2.-El Municipio en el --
- México Colonial. 3.-El Municipio en el México Independiente.

1.-EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PREHISPANICO.

El "Calpulli" azteca puede considerarse el origen en nuestro territorio, del municipio que basa su economía en el agro. Un gran número de estudiosos de estos temas acepta que éste cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a los municipios europeos.

En efecto, señala Moisés Ochoa Campos "En el calpulli la ----- alianza de familias determinó fatalmente la forma de gobierno: La - del consejo, expresión del poder social, a la manera de los conse-- jos municipales."(1)

Ignacio Burgoa agrega: "Los calpullis eran entidades socioeconó micas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertene cía y que tenían como origen un antepasado también común del que de rivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que se asen- tó la unidad de dichas entidades."(2)

Por su parte Salvador Toscano, dice: "Que el calpulli signifi- ca barrio y linaje, congregación de callis, casas."(3)

Y por otro lado, el calpulli nos dice Muñoz y Ruiz Massieu, -- "Un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y- cuyo origen está en las tierras que poseen: Que fueron repartimien-

tos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla - sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes."⁽⁴⁾

Aquí constatamos que la organización comunal estaba dirigida a la obtención de mejores satisfactores, en este caso la mayor productividad del cultivo de la tierra, por lo que el calpulli se convirtió en coadyuvante de la acción individual con total independencia de otras tribus dentro de las cuales existían otros calpullis con nexos familiares distintos pero con una organización semejante.

El calpulli no sólo era una unidad social y económica también constituía una unidad política.

En efecto, en cuanto a la organización política el calpulli tenía su propio gobierno que estaba constituido por un consejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia.

Dicho consejo designaba a todos los funcionarios del calpulli quien desempeñaba los cargos durante toda su vida. En vía de ejemplo mencionamos al "teachcauh" o "pariente mayor" quien era el anciano que se ocupaba de la administración de su localidad. Se encargaba de organizar el trabajo y la administración de los productos indígenas de la comunidad; de la administración del régimen comunal

agrario, de la conservación del orden y la impartición de justicia y del culto a sus dioses y antepasados. El "tecuhtli" era el jefe militar y se ocupaba del adiestramiento de los jóvenes y se dirigía a sus tropas en caso de guerra.

El calpulli, como célula de la organización social y política, fue progresivamente destruido a raíz de la colonización española. A mediados del siglo XVI esta institución sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y por la metrópoli española.

Sin embargo, ciertas tradiciones indígenas perduraron en tiempos coloniales. Por ejemplo, el respeto a la autoridad de los ancianos sobrevivió bajo la dominación española y fue esto lo que permitió la transmisión de la historia de sus pueblos de sus experiencias y de sus conocimientos.

2. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO COLONIAL.

El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros el de la Villa Rica de la Veracruz. Acto trascendentalísimo en la historia del derecho en México no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo

después para la creación de una nación nueva sino porque revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra.

Así fue como se fundó Veracruz, por un acto de suprema democracia, el primero en el nuevo continente.

Desde el punto de vista de la organización municipal y de la vida política administrativa de la Nación, los documentos más antiguos son "Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525". (5)

Las poblaciones de españoles que se fundaron después del gobierno de Cortés debieron sujetarse a las ordenanzas dadas por este; Pero el 13 de junio de 1573 Felipe II dió "Las Ordenanzas sobre el Descubrimiento de Población y Pacificación de Indias", gran parte de cuyas disposiciones pasaron luego a "La Recopilación de Leyes de Indias". (6)

En realidad pocas variaciones hubo en el régimen municipal en tiempos de la colonia respecto del régimen español.

Persistían los mismos vicios y corruptelas. En efecto los cargos principales de regidor, escribano de cabildo y alguaciles mayores, depositarios, fieles ejecutores, etc., eran vendibles y renun-

ciables, aunque a diferencia de España, donde los oficios vendibles se enajenaban a perpetuidad en Indias sólo se hacía la enajenación por una vida, es decir durante la del adquirente y más tarde se dió la facultad de renunciar al cargo en beneficio de otra persona, convirtiéndose estos cargos en hereditarios. Todo ello dió como consecuencia la decadencia de la institución municipal.

El escribano jugaba un papel importante dentro del cabildo, -- órgano que representa el antecedente del actual ayuntamiento, su función era precisamente la de asentar en un libro por él autorizado todos los actos celebrados por las autoridades virreinales, así como la correspondencia dirigida por las autoridades mayores a los cabildos. Hoy las notariás, no pagan por su licencia pero cobran para beneficio particular.

En la Nueva España, salvo en el caso de Veracruz y el de León -- no se tienen noticias acerca de los cabildos abiertos, la regla general era el cabildo cerrado, con las características propias del régimen municipal español.

Entre las principales atribuciones de los cabildos se pueden mencionar los siguientes:

a) El cuidado de las obras públicas que se decretaron.

b)El cuidado y vigilancia de los mercados.

c)Cuidar el disfrute de pastos y montes.

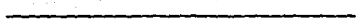
d)El corte y plantación de árboles.

e)La creación de ordenanzas para aprobación del virrey, etc.

3. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Al triunfo de la insurgencia las instituciones estaban en crisis o mejor dicho, se abrían nuevas posibilidades, pues la reconstrucción indispensable entrañaba al mismo tiempo el nacimiento de una nación que deseaba darse leyes seguras, justas y acordes con su esencia. De aquí las discusiones que constituyen el preámbulo de la Constitución de 1824 de carácter federal, aunque los de tendencia conservadora nunca coincidieron con el criterio de la mayoría y hasta la fecha se acusa a esta Carta Magna de haber sido una copia de la de los Estados Unidos.

Sin embargo, es la Costitución de 1836 en la que aparecen las primeras reglamentaciones para los municipios. Se hablaba de:"ayuntamientos" en las capitales de los Estados, en los lugares en los que los había al año de 1808 y en los pueblos que tengan ocho mil -



almas..."(7)

Solamente que la actividad municipal se limitó a la recaudación fiscal y a la inversión de los propios y arbitrios.

Nos llama la atención el hecho de que la sobrevivencia del municipio dependía, en el centralismo, de los ingresos que pudiera -- proporcionarse, para aliviar la carga del gobierno del centro en lo que se refiere a inversiones; recalcamos que aquí, como lo hemos venido observando, el carácter económico era esencial para la organización primaria de los ayuntamientos.

También en la constitución se encuentra ya especificada algunas de las funciones municipales: "cuidar las cárceles y hospitales, así como las escuelas que se paguen de los fondos del común; reparación de puentes, calzadas y caminos; promociones agrícolas e industriales y el orden público." (8)

Más tarde durante el porfiriismo "El régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal."(9) Estas jefaturas políticas propiciaron la formación de cacicazgos, más que ahora, -- controlaban las expresiones democráticas aislando los poblados y reduciendo al mínimo la autoridad de estos, llegando en muchos casos a dominar los gobiernos estatales.

Para combatir los cacicazgos aldeanos, aún cuando lo sea aparentemente, la revolución dió la solución al brindar el apoyo necesario a la estructura municipal en la Constitución de 1917 a la que habremos de referirnos en capítulo aparte.

Ciertamente el constituyente de Querétaro no vino a resolver la problemática total de los municipios, pero es innegable que hubo avance y relativo desarrollo, pues sólo alentando y propiciando la democracia municipal pudieron y pueden desaparecer los intermedios políticos que lucraron con el hombre del pueblo.

Sin embargo, la medida política y social no tomó en cuenta -- por la necesidad y ceguera de algunos diputados incondicionales, que nunca faltan, uno de los factores esenciales para la subsistencia municipal; el económico, o en forma más clara, la autarquía o autosuficiencia para suministrarse lo indispensable sin ninguna clase de tutoría.

Porque si bien es cierto que reforzando a las autoridades municipales se asentaba un rudo golpe a los caciques, también lo es que la formación de cientos de ayuntamientos reducía a las localidades a su antiguo carácter grupal sin refuerzos económicos para hacer frente a sus complicados problemas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) OCHOA, Campos Moisés, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p.33.
- (2) BURGOA, O. Ignacio, cit. por LORET, de Mola Rafael, Problemática del Municipio sin Recursos, Textos Universitarios, S.A., México D.F., 1976, p.14.
- (3) TOSCANO, Salvador, cit. por RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1985, p.86.
- (4) MUÑOZ Y RUIZ Massieu, cit. por RENDON Huerta Teresita, ob. cit., p.86.
- (5) RENDON, Huerta Teresita, ob., cit., p.94.
- (6) Idem
- (7) Idem, p.109.
- (8) Idem
- (9) Idem, p.112
-

CAPITULO SEGUNDO

"LOS FUNDAMENTOS LEGALES DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL"

1.-La Constitución General. 2.-Constitución Local. 3.-Ley Orgánica-Municipal.

1. LA CONSTITUCION GENERAL.

Está determinada en diversos artículos de nuestra ley fundamental tanto en la parte dogmática como en la parte orgánica encontramos numerosas menciones a esta institución.

A) EDUCACION:

El primer capítulo que se ocupa de la educación, es el tercero que en forma textual dice lo siguiente: "La educación que imparta - el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar - armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en el a la vez el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia. Así mismo encontramos que en la fracción IX de el mismo artículo establece que: "El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República expedirá las leyes necesarias destinadas a contribuir a la distribución de la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios.

Claramente podemos observar que además de la federación y las entidades Federativas, el municipio puede impartir educación y en - uan forma tan clara. Es que esta facultad no es ejercida en nuestro sistema educativo.

B) OBLIGATORIEDAD DE LOS CARGOS CONCEJILES:

Al respecto podemos observar que en el artículo cinco párrafo cuarto señala en la forma siguiente: "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establecen las leyes respectivas el de las armas y de los jurados así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta.

Que sea obligatorio el desempeño de los cargos concejiles esto no implica la gratuidad de los mismos; como se ha querido interpretar, y si así fuera estaríamos en contradicción a lo dispuesto por el mismo artículo en su párrafo tercero, que en forma expresa dice: "Nadie puede estar obligado a prestar trabajos personales sin la -- justa retribución y sin su pleno consentimiento."

C) VISITAS DOMICILIARIAS:

Por lo que respecta a las visitas domiciliarias, señala el art. 16 "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias sólo para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respec-

tivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

Esto quiere decir que las autoridades municipales son las que en todo caso aplican y vigilan el actamiento de tales reglamentos.

D) IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Con relación al artículo 21 dice: "Compete a la autoridad admnistrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los - reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consisti-- rán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas pero si el infractor no pagare la multa, que se le hubiere impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso-- por treinta y seis horas."

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario - de un día de su ingreso.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excede-- rá al equivalente de un día de su ingreso.

Aún cuando la potestad sancionadora de los municipios es limitado, debe ejercitarse de acuerdo a los requisitos que se mencionan

en el artículo 14 Constitucional ésto es que debe ser "mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales de el procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Tomando en consideración que en la gran mayoría de los municipios se carece de juzgados calificadores y de reglamentos específicos en que se prevean los supuestos y las sanciones correspondientes situación que de una u otra forma debe remediarse.

E) PROPIEDAD:

Con relación a la fracción VI última parte de el artículo 27 - se asienta: "Los Estados y el Distrito Federal lo mismo que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces que sean necesarias para los servicios - públicos.

De esto podemos señalar que los municipios podrán adquirir y - poseer los bienes raíces que sean necesarios para el mejor desempeño de los servicios públicos, que de una forma u otra están obligados a prestar.

F) INSTRUCCION CIVICA Y MILITAR:

En su artículo 31 fracción II dice: "Son obligaciones de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar donde residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de el ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

De lo anterior podemos deducir que los ayuntamientos deben designar los días y horas en que debe desarrollarse esta instrucción cívica y militar, pero si bien es cierto que esta obligación ha sido sumamente descuidada o hasta tal vez olvidada.

G)CONTRIBUCION PARA LOS GASTOS PUBLICOS MUNTCIPALES.

En el artículo 31 fracción IV establece "Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la federación como del Estado y municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Esto es para poder contribuir a los gastos públicos de las tres entidades de gobierno es necesario que vayan acordes a estas tres garantías que ahí se consagran y que son:

a)Proporcionalidad.

b)La equidad.

c)La de destino general al gasto público.

d)La de el establecimiento de el tributo en la ley.

H)CATASTRO Y PADRONES ELECTORALES.

Quien teniendo la calidad de mexicano y ciudadano a la vez, la constitución en su artículo 36 dice: "son obligaciones de el ciudadano de la República; Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la Industria, profesión o trabajo de que subsita, así como también inscribirse en los padrones electorales en los términos que determinen las leyes.

En lo que toca al catastro de la municipalidad que trata este artículo es necesario hacer mención que no se lleva a veces por des conocimiento de esta disposición y en algunos otros casos por imposibilidad material dado el incremento demográfico actual.

I)DESEMPEÑO DE CARGOS CONSEJILES:

En la última fracción de el propio artículo 36 se fija como --

obligación de los ciudadanos de la República "Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida las funciones electorales y las de jurado.

J)PARTIDOS POLITICOS Y ELECCIONES MUNICIPALES:

En su artículo 41 párrafo último expresa lo siguiente: "Los -- pártidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las - elecciones estatales y municipales.

La adición de esta disposición obedeció a la solicitud de los partidos políticos nacionales, quienes se quejaban de las múltiples dificultades que enfrentaban en las entidades federativas para poder participar en las elecciones locales.

Así mismo desde que se introdujo la reforma política en 1977 - que ya mencionamos los partidos han tenido mayor campo de acción y así como lo marca este último artículo en su párrafo tercero la finalidad primordial "promover la participación de el pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público de acuerdo con los progra--mas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio univer--sal, libre secreto, directo.

En nuestro medio no se ha llegado a un buen grado de madurez - respecto a la efectividad de la participación ciudadana a través de las organizaciones políticas, pues se ha hecho costumbre la apatía, la falta de participación ciudadana, con motivo tal vez a que se encuentra con tantos años de dominio y prepotencia de el partido -- oficial pero a últimas fechas se está descubriendo o dándose a notar un verdadero alcance de esta actividad y prueba de ello es la acción pluripartidista de varios ayuntamientos y así también la titularidad de varios ayuntamientos por miembros de los partidos llamados opositores.

K) EDUCACION:

Nuevamente haciendo mención a lo señalado con anterioridad en el artículo tercero que encontramos una muy estrecha relación con éste, se encuentra dentro de las facultades de el Congreso, Art. 73 fracción XXV y que expresan: "Dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Estados y municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

L) ASENTAMIENTOS HUMANOS:

Por lo que respecta a este punto lo encontramos en el artículo 73 fracción XXIX nos dice: "son facultades de el Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de el Gobierno Federal, - de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos con el objeto de - cumplir los fines previstos en el párrafo 3 de el artículo 27 constitucional.

Esta materia de asentamientos humanos es muy hasta e importante ya que trasciende a la esfera primordial de los particulares. A través de la propiedad privada por causa de interés público y por - ello la participación de los ayuntamientos resulta definitiva.

M) RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS:

El Art. 108 último párrafo dice: "Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Los servidores públicos de los tres niveles de Gobierno esto - es Federación, Estados, Municipio, pueden exigir responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos independiente

mente de su jerarquía, rango origen, o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Ñ) MUNICIPIO LIBRE:

El artículo 115 constitucional es el precepto que reglamenta la materia municipal cuyo texto en lo relativo a esta institución es el siguiente: establece la libertad municipal, reivindicada por el constituyente como la base del sistema democrático mexicano.

La autonomía municipal, reivindicada como facultad jurídica de auto regular de la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias podemos válidamente analizarla en tres grandes apartados que son:

- a) Autonomía política.
- b) Autonomía financiera.
- c) Autonomía administrativa.

a) Autonomía Política: en su primera fracción se fundamenta la libertad política del municipio para elegir en forma popular y directa al ayuntamiento titular de la administración municipal y demás que no existiera ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, así mismo el principio de la no --

reelección relativa de las autoridades municipales y además el procedimiento general estricto y claro , al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. El acuerdo al respecto debe ser cuando menos de las dos - terceras partes de las legislaturas locales; sólo por causas graves previstas en la ley se procederá a su desconocimiento o suspensión-- se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir -- pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes y-- en caso de que así sea la suspensión entra en funciones los suplentes si es el caso, de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los consejos municipales para concluir el periodo respectivo.

El principio de representación proporcional en las elecciones-- de los ayuntamientos municipales.

b) Autonomía financiera; Este aspecto fue sin duda el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional porque no reglamenta adecuadamente las contribuciones que -- serían para la municipalidad propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios, y como resultado de lo anterior-- mente señalado y reformado en su fracción cuarta establece en síntesis que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda

da que esta se formará con los rendimientos de los bienes que le -- pertenezcan, con las contribuciones que establezcan las legislatu-- ras de los estados a favor y que cuando menos deberán ser las rela-- tivas a la propiedad inmobiliaria y su división consolidación, tras-- lación traslado mejoría y cambio de valor de los inmuebles con las-- participaciones federales que corresponden al municipio y con los - ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su-- cargo.

En cuanto que los municipios podrán celebrar convenios con el-- estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones rela-- cionadas con la administración de las contribuciones anteriores tal-- cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual - el estado administrará algunas de estas contribuciones siendo evi-- dente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraes-- tructura y técnica para administrar de pronto estas contribuciones.

El penúltimo párrafo de la fracción cuarta dice: "las leyes fe-- derales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las-- contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del munici-- pio así como los derechos para la prestación de los servicios públi-- cos municipales, ni podrán conceder las propias leyes Federales -- exenciones en relación con tales contribuciones.

Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, aclarando dicho párrafo que solamente los bienes de dominio público de la Federación de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones así en esta forma se evita que organismos privados u oficiales estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales.

Por último en esta fracción cuarta señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de estos la harán las legislaturas de los Estados.

La forma que actualmente se establece para la aprobación de el presupuesto de egresos por los propios ayuntamientos. Es una garantía más a la autonomía financiera del municipio.

e) La autonomía administrativa; en ella se establecen... las bases normativas para apreciar este aspecto la autonomía municipal.

En la fracción segunda se establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y podrá manejar su patrimonio conforme a la Ley se puede considerar al municipio como una persona jurídica oficial y de carácter público capaz de adquirir derechos y obligaciones.

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

Ahora bien los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los servicios públicos señalados con anterioridad.

Por lo que respecta a su hacienda la administrarán libremente, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislaturas establezcan a su favor.

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para -- que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.

b) Las participaciones federales que sean cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, monto y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a y c señalados, ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de las instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo y sus jurisdicciones territoriales. Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y par-

ticipar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dicho centro con apego a la Ley Federal de la materia.

Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios deberán acatar estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Así pues la federación y los Estados en los términos de la Ley podrán convenir la asunción por parte de éstos de el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos adecuados a su desarrollo. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efec-

to de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones.

O) EMPRESTITOS:

Entre las prohibiciones señaladas a los Estados por el artículo 117 se asientan en su fracción VIII segundo párrafo una que se incluye también al municipio: "Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley por los conceptos y has ta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos."

De manera contraria, derivamos que los municipios sí pueden -- contraer obligaciones o empréstitos de acuerdo a la Ley estatal --- siempre y cuando con ello se busque la realización de inversiones - públicas productivas.

P) ASPECTOS RELACIONADOS CON EL CULTO RELIGIOSO:

En el párrafo once de el artículo 130 se establece: "El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos del lugar, avisará --

desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro -- que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la -- misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de -- los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del -- Gobernador del Estado.

2.-CONSTITUCION LOCAL:

Nuestra Constitución local destina su título VIII para reglamentar la Institución de el municipio libre, y en este sentido, señala en su artículo 106 que el municipio es una Institución de carácter público constituida por una comunidad de personas establecida en un territorio delimitado con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

Agregando en sus artículos siguientes que el gobierno municipal corresponde a los ayuntamientos, los que en asuntos de su competencia no dependerán de otra autoridad; mismos que se compondrán--

de un presidente municipal y de el número de regidores y síndicos- que determine la ley orgánica, pero sin que el número total de miembros sea mayor de 15 ni menor de 6 señalando, además que los ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo -- con las normas que establezca la ley de la materia de conformidad - con las siguientes bases:

I.-El presidente municipal y los síndicos de los ayuntamientos, serán electos conforme al principio de mayoría relativa.

II.-Los regidores serán electos por el principio de representación-proporcional, de acuerdo con lo que señale la ley respectiva.

Ahora bien, en cuanto a los titulares de el Gobierno municipal dispone nuestra Constitución en su artículo 110 que para ser presidente municipal, síndico o regidor se requiere:

I.-Ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común.

II.-Tener por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la-elección.

III.-Tener cuando menos un año de residir en el lugar en donde debe desempeñarel cargo, al tiempo de la elección.

Abundando al respecto nuestra Constitución ordena que los presidentes municipales, síndicos y regidores durarán en su encargo -- tres años y no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el período inmediato.

Disponiendo de igual forma que ningún ciudadano pueda renunciar ni excusarse de servir al cargo para el que fue electo popularmente. Salvo por causa justificada, a juicio de el Congreso de el Estado o de la Diputación Permanente en su caso. Debiendo reunirse para iniciar sus actividades el día primero de enero de el año que empiece su ejercicio.

Finalmente y en relación a las facultades y obligaciones de el ayuntamiento nuestra Constitución de manera enunciativa dispone lo siguiente:

Art.117.-"A los ayuntamientos compete:

I.-Expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

II.-Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de De-

sarrollo Urbano Municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización de el suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

III.-Prestar los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado Público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, Parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que determine la ley.

El Estado concurrirá con los Ayuntamientos en la prestación de los servicios públicos, cuando fuere así necesario y en los térmi--

nos que disponga la ley. Prestarán los servicios públicos en forma directa, asociada, descentralizada o concesionada.

IV.-Formular y aprobar sus tarifas de abastos y de los servicios públicos.

V.-Crear, en los términos de la ley, organismos descentralizados y participar en empresas mixtas para la prestación de los servicios públicos municipales.

VI.-Formular y aprobar su presupuesto de egresos correspondiente al siguiente año fiscal, con base en sus ingresos disponibles.

VII.-Planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Gobierno de el Estado y los Gobiernos Municipales -- respectivos, el desarrollo de los Centros Urbanos, cuando dichos -- centros se encuentren situados en territorios municipales del Estado o de esté con otro vecino, de manera que forme o tienda a formar una continuidad demográfica debiendo apegarse a la Ley Federal de la materia.

VIII.-Formular los planes de Desarrollo Urbano Municipal de -- conformidad con lo dispuesto por esta Constitución.

IX.-La ejecución de todas las disposiciones relativas a la higiene urbana y la salubridad pública.

X.-La realización de las funciones electorales, federales y estatales, de conformidad a las leyes de la materia, y

XI.-Las demás facultades y obligaciones que les señale la ley.

3.-LEY ORGANICA MUNICIPAL.

En relación al municipio en general la ley orgánica municipal señala en su artículo tercero que los municipios que componen el Estado de Guanajuato son cuarenta y seis en total; y en forma complementaria a lo señalado por la Constitución particular dispone que sus ayuntamientos serán integrados por un Presidente Municipal, un síndico, excepción hecha de los de Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, que tendrán dos y el número de regidores que en seguida se expresan: León, Acámbaro, Irapuato, Celaya, Guanajuato y Salamanca doce; Allende, San Felipe, Dolores, Pénjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincón, Moroleón, Silao, y Valle de Santiago diez y en todas las demás municipalidades ocho.

De lo anterior se infiere que éstos últimos son los siguientes municipios:

Ahasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Ciudad Manuel Doblado, Comonfort, Coroneo, Cortazar, Cuerámara, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima de Bustos, Romita, San Diego de la Unión, San José de Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Tarimoro, Tierra Blanca, Uriangato, Victoria, Villagrán, Xichu y Yuriria.

Los cuales constarán de un secretario, un tesorero y los demás funcionarios y empleados que señale el reglamento interior y el presupuesto de egresos. El secretario, el tesorero y los demás funcionarios serán nombrados por el ayuntamiento a mayoría absoluta de votos a presupuesto del presidente municipal. Los demás empleados serán nombrados por el Presidente Municipal.

Por otro lado los concejos municipales se integrarán con igual número de miembros que el ayuntamiento teniendo este la misma organización, facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

Las sesiones del ayuntamiento serán públicas, previo acuerdo - en caso contrario, en el que exista causa que así lo justifique. Se sionando válidamente con la asistencia de la mayoría de votos, salvo aquellos casos en que requiera una mayoría especial, habiendo empate, el presidente municipal tendrá voto de calidad.

En aquellas sesiones de ayuntamiento que no asistiere la mayoría de sus miembros se citará a nueva sesión la que será válida con el número de miembros del ayuntamiento que asistan. A menos que conforme a la importancia del asunto la ley establezca una mayoría especial, sesionando válidamente las veces que indique su reglamento interior pero nunca siendo menos de dos al mes, levantando acta de los asuntos tratados y los acuerdos tomados.

El presidente municipal que a la vez será el presidente del ayuntamiento, es el único medio de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público-- su conducto no podrá ser salvado sino en casos urgentes o cuando se trate de quejas que den en su contra.

COMPETE AL PRESIDENTE MUNICIPAL:

- a) Ejecutar las determinaciones del ayuntamiento.
 - b) Convocar al ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo con lo que establece esta ley y el reglamento interior del ayuntamiento.
 - c) Cuidar del buen orden y operatividad de los servicios municipales.
-

d) Presidir las sesiones del ayuntamiento, en las que tendrá además de su voto particular el de calidad;

e) Representar al municipio en la celebración de actos y contratos - previamente aprobados por el ayuntamiento.

f) Representar al municipio en todos los actos oficiales, o delegar esa representación.

g) Dirigir el funcionamiento de los servicios municipales mediante - las dependencias administrativas que se establezcan.

h) Proponer al secretario, tesorero y demás funcionarios ante el --- ayuntamiento y nombrar a los empleados municipales.

i) Publicar en el periódico oficial del Gobierno del Estado los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

j) Organizar, dirigir e inspeccionar las dependencias municipales.

k) Calificar las faltas y sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía y de los demás reglamentos y disposiciones administrativas. Estas facultades podrán ser delegadas.

l) Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común, de los afectos a un servicio público y de los propios del municipio.

m) Disponer de los elementos de seguridad pública municipal para la conservación del orden y la tranquilidad pública.

n) Ejercer las atribuciones que le confieran las leyes federales o locales.

ñ) Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda ausentarse del municipio por más de 24 horas y hasta por 15 días consecutivos. Cuando la ausencia exceda de ese lapso, requerirá la autorización del ayuntamiento; y

o) Las demás que le confieran las leyes y reglamentos.

DEL SINDICO:

Los síndicos son mandatarios del ayuntamiento a los que les compete:

I.-Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento.

II.-Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento informando su resultado.

III.-Representar al ayuntamiento ante toda clase de autoridades judiciales pudiendo delegar bajo su más estricta responsabilidad esa representación en negocios judiciales concretos.

IV.-Asumir las funciones de ministerio público, en los términos de la Ley orgánica de la institución.

V.-Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

DE LOS REGIDORES:

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de administrar como cuerpos colegiados los intereses del municipio no tienen facultades de gobierno en forma individual pues esta queda delegada en el presidente municipal; sin embargo debe cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento en materia.

COMPETE A LOS REGIDORES:

I.-Asistir a las sesiones del ayuntamiento.

II.-Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento - informando de su resultado.

III.-Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales y en especial aquellos cuya vigilancia les haya sido encomendada.

IV.-Citar a sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento- si no lo hace el presidente municipal en los términos de esta ley y su reglamento interior.

V.-Recabar en las dependencias municipales los datos e información- que requieran para el mejoramiento de su función.

VI.-Los demás asuntos que esta ley y los reglamentos les señale.

DEL SECRETARIO:

Es la persona designada por el ayuntamiento a propuesta del -- presidente municipal que tiene a su cargo las oficinas y el archivo municipal.

Para poder ser secretario del ayuntamiento se necesita reunir- los requisitos para poder ser miembro de el ayuntamiento y ser de -

preferencia abogado.

COMPETE AL SECRETARIO:

I.-Cuidar que los miembros del ayuntamiento sean citados con la anticipación debida a las sesiones ordinarias y extraordinarias a que convoque el presidente municipal o los regidores.

II.-Asistir a las sesiones del ayuntamiento con voz informativa pero sin voto y levantar las actas correspondientes.

III.-Auxiliar al presidente municipal en los asuntos diarios de la competencia de este.

IV.-Dar cuenta al presidente municipal con los asuntos diarios.

V.-Tener a su cargo el archivo del ayuntamiento.

VI.-Expedir por acuerdo del presidente municipal con los ayuntamientos copias certificadas de documentos y constancias de archivo.

VII.-Autorizar con su firma los acuerdos y comunicaciones del ayuntamiento y del presidente municipal.

VIII.-Asesorar a los delegados municipales en los asuntos relativos a su función.

IX.-Las demás atribuciones que le señale el reglamento interior.

DEL TESORERO:

Es una autoridad fiscal, la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones en el presupuesto. El tesorero debe hacer previamente a la posesión de su cargo, el corte de caja con intervención del presidente y de el síndico así como el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo.

Para poder ser tesorero se necesita satisfacer los mismos requisitos para poder ser miembro de el ayuntamiento y ser de preferencia Contador Público y otorgar la fianza o garantía que le señale el ayuntamiento para el desempeño de la función.

COMPETE AL TESORERO MUNICIPAL:

I.-Responsabilizarse de la recaudación, depósito y vigilancia de los ingresos, así como formular los proyectos del presupuesto de egresos y el pronóstico de ingresos.

II.-Aplicar los ingresos de acuerdo con el presupuesto de egresos,- aprobado por el ayuntamiento.

III.-Formar y conservar un inventario detallado de los muebles y útiles que sean propiedad del municipio.

IV.-Llevar un registro de todos los bienes inmuebles afectos a un servicio público y de los propios del municipio.

V.-Dar cuenta al ayuntamiento con el inventario y registro anteriores dentro del mes de diciembre de cada año.

VI.-Remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda las cuentas, informes contables y financieros mensuales dentro del mes siguiente. Los informes contables y financieros a que se refiere el párrafo anterior deberán ser firmados además por el presidente municipal.

VII.-Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda.

VIII.-Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos relacionados a su función.

DEL DELEGADO MUNICIPAL:

Son auxiliares que representan la autoridad civil en los poblados foráneos de los municipios. Para poder ser delegado municipal se requiere llenar los mismos requisitos para poder ser miembro del ayuntamiento y ser vecino del lugar de su adscripción.

COMPETE AL DELEGADO MUNICIPAL:

I.-Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y los del presidente municipal en el área de su adscripción.

II.-Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción.

III.-Rendir parte al presidente municipal de las novedades que ocurran en su comunidad.

IV.-Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos.

V.-Hacer el censo de los contribuyentes municipales.

VI.-Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten.

VII.-Auxiliar a las autoridades federales, del Estado y municipales en el desempeño de sus atribuciones.

VIII.-Colaborar en la campaña alfabetizante.

IX.-Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención a las leyes y reglamentos. Y estos delegados municipales se asesorarán con el secretario del ayuntamiento en todos aquellos asuntos -- que por su importancia así lo requieran. Y además se les prohíbe a estos delegados otorgar licencia para el establecimiento de giros -- comerciales o establecimientos industriales.

EL MODO DE SUPLENIR LAS FALTAS DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES:

Por lo que respecta al modo de suplir las faltas de los síndicos y regidores ya sean definitivas y/o temporales por licencia de más de dos meses se suplirán con los suplentes y las de forma continua por más de dos meses sin causa justificada tendrán el carácter de abandono del cargo debiéndose llamar al suplente.

Las faltas de el presidente municipal hasta de quince días serán suplidas por el secretario del ayuntamiento las faltas temporales del presidente municipal por más de 15 días y hasta por dos meses serán cubiertas por el nombramiento de un presidente provisio--

nal que se elegirá dentro de los miembros del ayuntamiento y por mayoría de votos, las faltas del mismo con licencia de más de dos meses será cubierta con el nombramiento de un presidente interino hecho por el ayuntamiento a mayoría de votos de la totalidad de sus integrantes; el ayuntamiento procederá a nombrar por mayoría de votos de la totalidad de sus integrantes un presidente municipal electo substituto.

I.-Por falta absoluta del presidente municipal electo.

II.-Por revocación de mandato.

III.-Por declaración de procedencia en cuyo caso el presidente substituto desempeñará la función durante el transcurso del juicio hasta que se dicte la sentencia firme si esta fuere condenatoria el presidente municipal electo por el ayuntamiento, concluirá el periodo correspondiente.

Las elecciones del presidente municipal interino y del substituto podrán o no en los miembros del ayuntamiento, pero la persona designada deberá llenar los requisitos establecidos en la Constitución del Estado.

Las faltas definitivas y temporales por licencia de más de dos

meses del secretario y del tesorero, serán cubiertas por las persona que designe el ayuntamiento a propuesta del Presidente municipal. Las faltas temporales por licencia de menos de dos meses serán cubiertas por la persona que designe el presidente municipal, las faltas definitivas y temporales de los delegados municipales serán cubiertas por los suplentes.

EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA MUNICIPAL:

Por otro lado los bienes que conforman el patrimonio municipal son:

a) De Dominio Público: Englobándose dentro de estos, los de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público, los inmuebles de valor histórico y cultural que le pertenezcan y las demás - que señalen las leyes.

b) De Dominio Privado: Las que ingresen al patrimonio municipal.

En cuanto a la hacienda municipal ésta se forma de los rendimientos de los bienes que a los municipios así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca a su favor. Los bienes que conforman el patrimonio y la hacienda municipal son inembargables los de dominio público y los de uso común, serán además ina-

alienables e imprescriptibles, podrán enajenarse los bienes de uso común, previa desafectación de los de uso común o destinados a un servicio público.

El municipio podrá enajenar, traspasar, hipotecar, gravar o ejercer cualquier acto de dominio sobre sus bienes inmuebles de dominio privado previa autorización de el Congreso del Estado o en su caso de la Diputación Permanente y estas enajenaciones se harán por medio de subasta pública salvo autorización de el Congreso del Estado y en su caso de la Diputación Permanente. En caso de arrendamiento de los bienes del municipio se sujetarán a las disposiciones que al celebrar establezca el ayuntamiento. Ninguna enajenación ni concesión de uso o usufructo de bienes inmuebles del municipio podrán hacerse a los miembros y funcionarios del ayuntamiento ni a sus parientes en línea recta sin limitación de grado, colaterales hasta el segundo grado y a las afines ya que los actos celebrados contra el tenor de las disposiciones contenidas en este capítulo serán nulos.

El municipio tendrá a su cargo los servicios públicos mencionados con anterioridad ya que para la mejor prestación de los servicios públicos municipales podrán crearse organismos autónomos o descentralizados de carácter municipal, empresas de participación estatal o intermunicipal. Celebrar convenios con el Estado o intermuni-

cipal para capacitar a su personal.

Sólo con autorización del ayuntamiento podrán los particulares promover las actividades o explotar, las instalaciones propias de los servicios públicos de su competencia ya que no serán objeto de concesión los servicios de seguridad pública, tránsito, vialidad, regulación urbana y construcción.

Las diversas modalidades para la prestación de los servicios públicos municipales deberán prestarlos el ayuntamiento conforme a su reglamento interior.

El servicio de agua potable y alcantarillado será prestado por el municipio preferentemente a través de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio bajo las siguientes características:

I.-Residirá en la cabecera municipal correspondiente.

II.-Serán administrados por un concejo directivo integrado por un presidente, un secretario y un tesorero, dos vocales y sus suplentes los que durarán en su encargo 2 años y será elegido salvo el secretario. En asambleas de usuarios integradas por organismos - cámara o unión de propietarios de predios urbanos, cámara de indus

triales o de comercio, representante de colonias o comunidades, Instituciones bancarias u organizaciones mayoritarias de trabajadores.

III.-El secretario del ayuntamiento será removido libremente - por el ayuntamiento así mismo el ayuntamiento nombrará y removerá a un auditor quien rendirá a el secretario un informe periódico.

IV.-Establecerán , revisarán o modificarán las tarifas conforme a las cuales se cobrará la prestación de estos servicios.

V.-Los ingresos que se perciban se destinarán exclusivamente a cubrir los gastos de administración operación mantenimiento y ampliación de dichos derechos.

VI.-No concederán excenciones o subsidios en el pago de la cuota por la prestación de los servicios de referencia.

Previo acuerdo de el ayuntamiento se podrán organizar bajo el régimen de condominio público, los servicios de mercados y centrales de abasto en los cuales su administración será propia y exclusivamente de el ayuntamiento y en lo que respecta a lo demás será aplicable el Código Civil.

El servicio de policía estará bajo la jurisdicción y vigilan--

cia del ayuntamiento aún cuando haya estricta necesidad se autoriza rá elementos auxiliares que se encarguen de manera específica y concreta de ejercer estos servicios en zonas de instalaciones o rama - de actividades, con lo que respecta a su salario y costos de estos elementos serán cubiertos por quienes soliciten dicho servicio.

Por lo que respecta al alumbrado público el municipio directamente o a través de el Gobierno de el Estado, podrá celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad para la prestación de el mismo y su cobro.

El servicio de la ley de panteones podrá ser concesionado a -- particulares y entre otras obligaciones la de reservar el municipio, cuando menos un 30% de la superficie total destinado para el mismo fin.

En caso de concesionar el servicio de rastro, se le establecerá la obligatoriedad de prestarlo indiscriminadamente al público -- conforme a las tarifas que se les autorice.

Por lo que respecta al servicio de limpia y recolección de basura podrá prestarse bajo las siguientes modalidades.

a)El de limpia en coordinación con los particulares los que --

tendrán limpias las aceras y arroyos con frente a sus fincas.

b) La de recolección de basura podrá concesionarse total o parcial bajo las bases señaladas en esta ley.

Las concesiones para la prestación de los servicios solo podrán ser otorgadas por el ayuntamiento y bajo las disposiciones siguientes:

Se otorgarán en subasta pública por tiempo determinado y el caso en que la concesión otorgada exceda en el periodo de la administración presente, deberá ser ratificada por la administración subsecuente determinándose la masa de bienes que debería afectarse a la prestación de el servicio y en caso de que el municipio hubiera proporcionado al concesionario el uso de bienes de dominio público o privado al concluir la concesión de inmediato volverá a la posesión del propio municipio, en caso de resistencia se emplearán las medidas de apremio, las obras e instalaciones que deba ser el concesionario bajo el convenio respectivo o aprobación de el ayuntamiento con los estudios y proyectos correspondientes.

Los concesionarios están obligados a: conservar en buenas condiciones el equipo, obras, e instalaciones afectas al servicio público así como otorgar garantía a favor del municipio para garanti-

zar su cumplimiento de las obligaciones previstas por la ley y cláusulas de la concesión. También así esta obligada a prestar el servicio de modo eficaz y continua a cualquier persona que lo solicite - conforme a las bases y tarifas que se establezcan en el convenio. El cumplimiento de las obligaciones y condiciones estará bajo la vigilancia del concedente ya que estas concesiones para su validez se otorgarán por escrito señalando las obligaciones del mismo y las modalidades de su explotación.

LAS CAUSAS PARA RESCINDIR UNA CONCESION SON:

I.-La interrupción del servicio total o parcial o sin justificación o autorización del ayuntamiento.

II.-La enajenación, subconcesión o gravación de la concesión o alguno de sus derechos o bienes afectos al servicio público.

III.-La modificación o alteración substancial de la naturaleza o condiciones en que opere el servicio de las instalaciones o ubicación sin autorización del ayuntamiento.

IV.-La falta de pago estipulado en la concesión.

V.-La violación de las tarifas o precios autorizados por el --

ayuntamiento.

VI.-El incumplimiento de algunas de las obligaciones contenidas en la ley o convenio.

Estas causas de rescisión declaradas por el ayuntamiento las tarifas o precios de los servicios públicos serán publicados en el periodico Oficial del Gobierno del Estado y en uno de los de mayor circulación en el municipio así como la solicitud concesión o permiso o autorización para la explotación del servicio.

Los gastos de administración municipal deberá sujetar se al presupuesto de egresos que el ayuntamiento apruebe anualmente y sujetandose a las bases siguientes:

a)El monto del egreso nunca superará al del ingreso y el presupuesto de egresos deberá ser aprobado por más de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

b)El total de los sueldos, salarios y prestaciones al personal nunca excederá del 40% del total del presupuesto.

c)El gasto de operación mantenimiento, reconstrucción y ampliación de los servicios municipales diversos de los salarios no -

deberá ser menor al 20% del ingreso total.

d) El presupuesto para cada servicio nunca será inferior a la recaudación que se obtenga por dicho concepto.

e) Los servicios de agua potable y alcantarillado, mercados, -- rastros y estacionamientos deberán ser autosuficientes en operación mantenimiento y expansión.

A la tesorería municipal corresponde preparar y formular el -- proyecto general de presupuesto durante el mes de septiembre de cada año la tesorería municipal recibirá de cada dependencia de go-- bierno municipal sus respectivos anteproyectos de presupuestos ya -- que estos servirán de base para el proyecto general. Este proyecto lo formulará la tesorería municipal antes del 26 de octubre poniendo a consideración del presidente municipal a más tardar el 10 de noviembre del año en curso, en el cual se acompañará un informe de los ingresos obtenidos y una estimación de ingresos por el tiempo -- que resta del ejercicio y un pronóstico de ingresos por el siguiente ejercicio fiscal y flujo de efectivo por ambos periodos y demás documentación necesaria, una vez que fue aprobada por el presidente municipal adquiere la calidad de proyecto iniciativa, en el que de berá ser conocida por el ayuntamiento a más tardar el 25 de noviem bre del año en ejercicio, se discute y una vez aprobada o modifica

do a los 15 días siguientes se requiere mayoría absoluta del ayuntamiento, se levantará una acta y se asentarán las cifras que por cada programa y ramo se hayan autorizado. El ayuntamiento dentro de los 5 días siguientes de haber aprobado el presupuesto remitirá una copia autorizada con todos sus anexos al Congreso del Estado para su registro y su posterior publicación del resumen del mismo por el periódico Oficial del Gobierno del Estado.

El ayuntamiento vigilará que sea del debido cumplimiento a lo anteriormente señalado, y cualquier reforma al presupuesto deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del ayuntamiento y una vez sancionada se remitirá copia autorizada de ella al Congreso del Estado para sus efectos legales.

Cualquier irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la aplicación de fondos dará lugar a suspender la administración de fondos total o parcialmente hasta que se finque la responsabilidad correspondiente.

Ahora bien, los ayuntamientos expedirán dentro de sus respectivas jurisdicciones su reglamento interior los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

El reglamento interior se concibe como el conjunto de normas - que estructuran la organización y funcionamiento de cada ayuntamiento.

Por Bando de Policía son las normas expedidas por el ayunta--- miento para proveer y garantizar el orden y la seguridad pública -- así como también el bando de buen gobierno son las normas expedidas por el ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales.

Son reglamentos el conjunto de normas dictadas por el ayunta-- miento para proveer dentro de la esfera de sus competencias a la -- ejecución o aplicación de las leyes y disposiciones en materia municipal.

Ahora bien, las disposiciones administrativas de observancia - general, son las normas que no teniendo las características de los- bandos, reglamentos y circulares, sean dictadas en razón de una -- urgente necesidad y que afecten a los particulares.

La expedición de bandos y reglamentos es de competencia exclu- siva de los ayuntamientos, esto se entiende por delegada al presi-- dente municipal y deberán ser publicados en el periodico oficial -- del Gobierno del Estado.

Por otro lado, los presidentes municipales deberán resolver de plano todas las peticiones que se le presenten en el que se substanciarán las peticiones en expediente especial cuando la naturaleza - del asunto a juicio del presidente municipal, pidiendo un breve término probatorio y resolverá de inmediato. En la que tendrán que comunicarla por escrito en un término no mayor de 15 días y el ayuntamiento al igual que el presidente lo tendrá que dictar en un plazo no mayor de 30 días.

Para poder hacer cumplir los acuerdos del ayuntamiento así como sus propias determinaciones podrá emplear los medios de apremio como son apercibimiento multa de uno hasta 20 días de salario mínimo general obligatorio vigente en el municipio de que se trate, --- arresto no mayor de treinta y seis horas y el empleo de la fuerza pública.

Ahora bien en contra de esos acuerdos dictados por el presidente municipal en lo relativo a calificación y sanciones por faltas a los bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general cabe el recurso de revocación que será interpuesto por el afectado dentro de los cinco días hábiles siguientes en que se tenga conocimiento, así el presidente municipal analizando nuevamente el asunto por razones del recurrente, confirmará, revocará, modificará el acuerdo o calificación recurrida en un plazo no mayor de-

tres días hábiles y si no lo hace en este término se tendrá por contestando en forma negativa a la petición.

Por otro lado contra las de una resoluciones o acuerdos de la autoridad municipal cabe el recurso de reconsideración que se hará valer ante el ayuntamiento que será interpuesto por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes al del haber tenido conocimiento del acuerdo que impugna. Una vez analizado este acuerdo resolverá nuevamente en un plazo no mayor de treinta días naturales, sino resuelve nuevamente en un plazo no mayor de 30 días naturales si no en este plazo se entiende que resuelve en forma negativa.

La suspensión del procedimiento económico-coactivo solo procede en tanto se resuelve el recurso correspondiente previa garantía otorgada a satisfacción de la tesorería municipal mediante fianza hipoteca, depósito en efectivo o pago bajo protesta.

La suspensión de la ejecución de los demás actos administrativos procederá en tanto se resuelve el recurso interpuesto cuando la solicite el interesado siempre que con ello no se siga perjuicio al interés social no se contravengan disposiciones de orden público.

Los recursos establecidos en este capítulo deberá agotarse previamente a la promoción en su caso del juicio ante el Tribunal de -

las violaciones sistemáticas y graves a los planes, programas y presupuesto de la administración pública y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Las denuncias se turnarán en su caso a la comisión del gran jurado cuyo presidente emplazará al ayuntamiento que serán oídos a través de un síndico o síndicos.

La comisión del gran jurado actuará como sección instructora del Congreso y abrirá un periodo de prueba por treinta días hábiles, una vez concluido se pondrá a disposición del denunciante y de los síndicos en el expediente para que formulen sus alegatos en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Transcurrido este término la comisión procederá a formular sus conclusiones con carácter de dictamen.

Tratándose de ayuntamientos la resolución podrá declarar su suspensión o desaparición, designando de entre los ciudadanos del municipio un concejo municipal y si fuese la de un concejo ya en sus funciones se procederá a designar otro.

Cuando el Congreso del Estado dicte declaración de procedencia en contra de cualquier miembro de los ayuntamientos conforme a la -

lo contencioso administrativo del Estado.

Es causa de desaparición de un ayuntamiento o de un concejo municipal, la falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

Se entiende que hay falta absoluta de la mayoría cuando la mitad más uno de sus miembros del ayuntamiento o del concejo abandona sus funciones por más de 15 días consecutivos sin causa justificada.

Son causas de suspensión de uno o varios de sus miembros de un ayuntamiento o de un concejo municipal la declaración de procedencia dictada por el Congreso del Estado en los términos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los municipios así como la incapacidad física o mental para el desempeño del cargo.

Son causas de revocación del mandato: El ataque a las instalaciones democráticas, el ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales consagradas en la Constitución General y la local; El ataque a la libertad del sufragio, cuando la infracción a la Constitución y a las leyes que de ella emanen cause perjuicio grave al municipio u ocasionen transtornos al mismo,

ley de responsabilidades de los servidores públicos en la resolu---
ción correspondiente, el propio Congreso decretará la suspensión --
ordenando se llame el suplente si se trata de síndicos y regidores.

CAPITULO TERCERO

"EL MUNICIPIO Y SU RELACION CON LA FEDERACION Y LA ENTIDAD FEDERATIVA"

- 1.-El Municipio y su relación con la Federación.
- 2.-El Municipio y su relación con la Entidad Federativa.
- 3.- La autonomía municipal.

1. EL MUNICIPIO Y SU RELACION CON LA FEDERACION.

El sistema federal responde al principal deseo de los Estados- "soberanos" de unificarse para la obtención de una alianza sólida.

Con esta unión entre los Estados, éstos otorgan facultades que en un principio estaban depositados en cada uno de ellos al Poder - Federal, con la intención de presentar un frente común ante las naciones del mundo.

En este sentido, Burgoa afirma: "Un estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o de estados que antes estaban separados sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos".¹⁰

De ahí, continúa afirmando el maestro Burgoa: "El proceso formativo de una Federación o hablando con más propiedad, de un estado - federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidos, respectivamente, por la independencia previa de los estados que se unen por la alianza que concertan entre si y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza".¹¹

Esta es la justificación del régimen federal que da origen a - la creación del municipio que, como afirma el mismo Serra Rojas, es

la forma más característica de la descentralización Regional. En el Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano.

Es conveniente insistir, en opinión de Serra Rojas en que la - única forma de descentralización administrativa, regional o territorial que existe en México es el municipio que tiene como órgano ejecutivo al presidente municipal o alcalde. Esta forma por sus propios elementos constitucionales también coinciden con la descentralización política por región, dados los términos del artículo 115 - Constitucional que establece el municipio como base de la decisión territorial de los Estados y porque además se refiere a las facultades de las mismas entidades federativas.

El poder federal dota, entonces a los municipios de atribuciones políticas autónomas para que con la pretendida autonomía administrativa puedan desarrollarse con sus propios recursos cuando estos no existen.

De lo anterior podemos inferir que la pretendida autonomía administrativa y política existe sólo teóricamente ya que en la práctica son nulificadas por la Federación y las entidades federativas.

En efecto, el sistema político mexicano se caracteriza en nuestros días por una centralización del poder y de la capacidad de de-

cisión en los niveles superiores de Gobierno la cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le corresponde el último escalón. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía política que padece el municipio.

Las ingerencias políticas de los Gobiernos Federal y Estatal en los asuntos que corresponden al poder municipal demuestran que, a pesar de ser un precepto constitucional, el municipio no ha sido libre hasta ahora.

El creciente centralismo ha provocado una falta de democracia en la vida política del país. En particular la institución municipal se ha visto afectada por la falta de un verdadero proceso democrático que garantice la expresión de todas las fuerzas sociales existentes en las localidades.

La falta de democracia ha propiciado la imposición de funcionarios, de decisiones, de proyectos que la mayoría de las veces no han sido beneficios a la sociedad.

La imposición de autoridades del ayuntamiento por la influencia de Cacicazgos y de otros intereses privados ocasiona que los habitantes del municipio pierdan interés por participar en la vida

política.

Así se forma un círculo vicioso en el que la falta de participación popular permite que se reproduzca el caciquismo, la corrupción, la falta de autonomía política y estos elementos a la vez provocan un desinterés en la gente por participar en la unión política. Cuestiones éstas que serán ampliamente tratadas en el siguiente capítulo.

2.-EL MUNICIPIO Y SU RELACION CON LA ENTIDAD FEDERATIVA.

Sobre la "soberanía" de las entidades federativas se ha polemizado en numerosas ocasiones. El diccionario de la Real Academia define a la "soberanía" como Autoridad suprema del poder público y ella sustenta el derecho de una nación así como las relaciones entre sus poderes internos. Sin soberanía no hay libertad e independencia características fundamentales de la estructura nacional.

Las entidades no pueden ser literalmente "soberanas" porque -- existe un poder superior que les da vigencia: El Poder federal.

Al respecto el maestro Burgoa detalla: Se ha llegado a sostener que dentro de un régimen estatal, federal existen dos soberanías : La de las entidades federativas y la del Estado federal pro-

piamente dicho, esta tesis que se llama de la co-soberanía y que -- fue expuesta por Calhoun y Seidel afirma que los Estados al unirse en una Federación crea una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia dotada de órganos de Gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre los cuales habían renunciado a ejercerlos para depositar el poder soberano cedido en un nuevo Estado.

Pero como cabe afirmar sin caer en error que la soberanía pueda dividirse porque se debilitaría ante otros Estados con todo el poder, debemos señalar que la facultad de las entidades de darse -- sus propias normas le otorgan a éstas el carácter de autónomas.

La soberanía sigue diciendo Burgoa es una e indivisible y se -- traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna -- índole.

Es decir, las entidades federativas al ceder facultades para -- la formación de la alianza federal, pasan a ser heterónomas ya que esta expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro de un ámbito demarcado de antemano.

De tal manera al ser los Estados los reguladores de un orden --

interno son las legislaturas estatales las que organizan a los municipios dotándolos de atribuciones determinadas que se fijan en las leyes orgánicas para los municipios de cada entidad.

El Estado Federal concentra las facultades que cada entidad le otorga para hacer subsistir con fuerza a la alianza y debe vigilar el desarrollo integral de cada uno de los Estados miembros.

La palabra Federación implica alianza o pacto de unión sin embargo debemos tener presente que el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une ya que no es posible unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que se une ya que no es posible unir lo que con antelación importa una unidad.

En consecuencia para considerar como tal debemos partir de la base unificadora para que el sistema federal se nutre de su estructura primaria que es la existencia de entidades con posibilidad de auto gobernarse. De tal manera nace la descentralización administrativa regional.

Por otro lado cabe hacer mención que la concentración de facultades acarrea una peligrosa centralización no solo de la administración, sino también el poder, lo que sería el extremo opuesto de

la intención federal. Así se produce la tendencia de devolver a su origen primario la suficiente autonomía administrativa y política - que requiere para su progreso.

Consecuentemente se tiende según Serra Rojas a "la creación de centros de administración pública, autónomos donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y de donde éstos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el poder ejecutivo."¹²

Sólo que al ser los municipios creados por la necesidad de formar unidades administrativas autónomas como medida de descentralización la federación los protege pero las entidades les dan sus funciones limitando su jurisdicción.

Si responden los municipios a una tendencia descentralizadora es lógico pensar que solo se formarían aquellas unidades administrativas y políticas necesarias para restituir según Serra Rojas a la nación los órganos de la administración y de las administraciones - especiales."¹³

Lamentablemente lo anterior solo tiene validez técnicamente -- porque en la práctica los intereses políticos obligaron a los gobernantes y a los Congresos locales a la creación de municipios sin ri-

quezas que garantizan su sobrevivencia.

3. LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Al referirnos a este tema de la autonomía municipal parte desde el origen mismo del municipio y particularmente en la concepción que a ésta se le dió en el Constituyente de Querétaro que fue el -- primero que elevó a este órgano de Gobierno a la normatividad constitucional.

Al establecer la carta fundamental un artículo específico referido al municipio, sin duda tuvo presente la necesidad de situarlo como un elemento fundamental del estado mexicano, al lado de la regulación de los otros dos órganos de gobierno.

El texto original de la carta de Querétaro aprobado luego de un intenso como hermoso debate, contenía los elementos que entonces se estimaban suficientes para garantizar la autonomía municipal a -- saber: La elección directa de los ayuntamientos, la prohibición de -- la existencia de autoridades intermedias entre el Estado y los ayuntamientos la determinación de que administrarían libremente su hacienda y la atribución de que serían investidos de personalidad jurídica propia.

Ahora bien, la autonomía es definida por el maestro de Derecho De Pina Rafael como: "La potestad de que pueden gozar las entidades políticas que lo integran dentro de una determinada esfera territorial y que les permita la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por ciudadanos."¹⁴

No obstante, esta precisión normativa que alcanzó la Constitución de 1917, la autonomía sufrió graves e importantes limitaciones por lo escaso de las investigaciones existentes.

Tena Ramírez Felipe, afirma al respecto, "como si no bastara - el hecho que los ejecutivos locales acostumbraban determinar los re resultados de las elecciones en los municipios y a autorizar la desa parición y la substitución de los ayuntamientos por decisión de los órganos políticos."¹⁵

Y no fue hasta la campaña electoral del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado que se logró un estudio más a fondo de las constitucio nes locales y leyes orgánicas de los municipios llegando a la con clusión que era necesario fortalecer el pacto federal mediante una revisión a las facultades de la federación, los Estados y los muni cipios para consolidar un federalismo más acorde a nuestro avance - económico y judicial. Surgiendo con ésto una motivación de reforma - al citado artículo 115 Constitucional.

Una vez aprobada por el constituyente la reforma al citado artículo éste consagró los principios hoy vigentes que refuerzan la autonomía de los municipios siendo estos a nuestro juicio.

Se refrenda la elección directa de los ayuntamientos, se establece que sólo las legislaturas locales pueden suspender ayuntamientos o declarar que han desaparecido o suspender o revocar el mandato de sus miembros, se establece el requisito de que la ley local prevenga las causas graves que puedan motivar la sanción, se obliga a que se otorgue a los afectados oportunidad suficiente para reunir pruebas y hacer alegatos así como la facultad de los ayuntamientos a crear y expedir sus reglamentos y demás disposiciones administrativas, enunciar un catálogo de servicios públicos de la competencia exclusiva de los municipios, la reglamentación en cuestión de impuestos y demás ingresos de la competencia exclusiva de los ayuntamientos y el establecer solos los ayuntamientos el destino del gasto público.

Esta autonomía municipal en sus aspectos de fortalecimientos al municipio cubre con creces las demandas que se expresaron durante los últimos años, pues en última instancia la consolidación de autonomía política recae tanto en los ejecutivos locales, y que estos no deben ver a las autoridades municipales como simples agentes subordinados a los gobiernos estatales, que como los ayuntamientos-

que cada vez más deberían asumir con mayor madurez las responsabilidades que implica la ampliación importante de sus atribuciones --- constitucionales.

Más allá de la literalidad del precepto en análisis cuya formación acaso pudiera mejorarse queda para nosotros una cuestión de -- fondo imposible de aludir cuya presencia en el precepto de que se -- trata afecta irreversiblemente la naturaleza misma del municipio libre.

En efecto, como opina Bergitte Bohem de Lameiras, y sólo para muestra: "No debemos olvidar que es usual en la práctica del gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del Gobernador del Estado imponga a la voluntad de las legislaturas y se ejerza con nimoda sobre los presidentes municipales de tal manera que la desquiciante facultad de suspender y de hacer desaparecer ayuntamientos, aunque otorgada por la reforma del 115 constitucional a cada -- legislatura, suele localizarse en la persona de un sólo funcionario, el Gobernador del Estado."¹⁶

Todo lo cual no deja de hacer nula la pretendida autonomía de los municipios e inútil la reforma municipal, si tomamos en consideración las excesivas ingerencias del ejecutivo local. Situaciones -- que nos permiten afirmar junto con la destacada tratadista Terésita

Rendon Huerta:

"Desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad jurídica del Municipio es autónoma. - Efectivamente, de jure el Municipio es un ente autónomo que de ---- acuerdo a nuestro orden constitucional reúne las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio Propio.
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
- f) El ayuntamiento es electo popularmente."¹⁷

Sin embargo, y como quedará ampliamente explicado en capítulos siguientes, en gran parte, ello constituye una mera ficción afirmando al respecto la misma autora:

"Concluimos pues que en México, como tal vez en muchas partes, vivimos más que en un régimen jurídico, bajo un régimen de "simulación jurídica."¹⁸

A pesar de lo anterior, el aceptar la contradicción entre lo que debe ser el Municipio y lo que realmente es, no debe verse como una utopía, sino como un ideal con posibilidades de hacerlo realidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (10)BURGOA, Ignacio,cit.por LORET DE MOLA, Rafael,Problematica del Municipio sin Recursos, Textos Universitarios, México, D.F.,-- 1976,p.p.69-70.
- (11)SERRA Rojas cit. por LORET DE MOLA,Rafael,ob.cit.p.71.
- (12)SERRA Rojas cit. por LORET DE MOLA, Rafael, ob.cit.p.70.
- (13)DE PINA Rafael cit. por Centro Nacional de Estudios Municipales. La Reforma Municipal, Secretaría de Gobernación, México, D.F.,p. 102.
- (14)TENA Ramirez Felipe, cit. por Centro Nacional de Estudios Municipales.Secretaría de Gobernación, México, D.F., p.102.
- (15)BOHEM, Bergitte, El Municipio, Colegio de Michoacan, México,D.F. 1987,p.371.
- (16)RENDON Huerta, Teresita, ob.cit.,p.134.
- (17)Idem, p.135.
-

CAPITULO CUARTO

"LA CENTRALIZACION POLITICA DE EL MUNICIPIO"

1.-Dependencia política del Municipio. 2.-Falta de democracia en la vida política municipal. 3.-Soluciones propuestas.

Como ha quedado planteado en el artículo anterior se ha dicho, aunque esto sea teóricamente, que el municipio es la base de la organización política del país, sin embargo, el centralismo de hecho que se dan en el régimen federal ha provocado distorsión en el régimen municipal, y como muestra basta analizar solamente algunos casos:

1.-DEPENDENCIA POLITICA DEL MUNICIPIO.

Las investigaciones en torno a las investigaciones que teóricamente debe cumplir el municipio, tales como la prestación de servicios públicos, el desarrollo de la comunidad, la resolución de ciertos problemas sociales, etc., llevan a concluir que el municipio se ve imposibilitado para cumplirlas. Este hecho se debe en gran medida a la centralización política que ha creado una intensa dependencia de la institución municipal con respecto a la federación y a los gobiernos de los Estados. Esta dependencia anula las funciones públicas municipales, la incapacidad financiera que padecen los municipios origina que la esfera de acción de los ayuntamientos sea invalidada por los Estados y la federación debido a las ingerencias de estos últimos en los poderes municipales.

Ocurre también que las Constituciones de los Estados aseguran la ingerencia de los Gobiernos estatales en todos los asuntos polí-

ticos y económicos de los municipios como es el caso de las elecciones, de la elaboración de planos de desarrollo y de las sanciones - a la ley de ingresos y la fijación del presupuesto municipal.

Algunos autores afirman por otra parte, que en un régimen federal no pueden existir con autonomía los poderes municipal Estatal y Federal. Particularmente, todas las decisiones son tomadas por el - Gobierno Federal, ejerciéndose un fuerte control sobre el resto de los niveles gubernamentales. Considerando que esto se hace con el - objeto de consolidar el poder político y dar fuerza al partido oficial.

Por lo tanto, el municipio hasta ahora no ha sido libre. En -- este un problema político fundamental que el país tiene planteado - en el presente, ya que si el municipio no es totalmente libre y genuinamente representativo, no podrá ser un eficaz administrador de los bienes de los vecinos del lugar y un buen conductor de la vida-política de la comunidad.

2.-FALTA DE DEMOCRACIA EN LA VIDA POLITICA MUNICIPAL.

La estructura piramidal de la distribución del poder político-se manifiesta también al inferir de los municipios, en la relación que las autoridades de la cabecera municipal guardan con respecto a

las demás poblaciones y que viene siendo la misma que las autoridades estatales guardan con respecto a los municipios, y las autoridades federales con respecto a las entidades federativas.

Aunada a esta centralización del poder político debemos señalar también la falta de conciencia política de los habitantes de los municipios, lo que limita su participación en la resolución de los problemas locales. Esta falta de conciencia política no solamente se deja ver en la población sino también en los mismos funcionarios municipales que en algunos casos se muestran desinteresados en defender los intereses del municipio y en promover las actividades públicas locales.

Por otra parte, el ayuntamiento es una instancia de poder político y económico que en algunos municipios es aprovechada para beneficio personal de los funcionarios públicos, la corrupción entre los funcionarios municipales es una gran limitante para el desarrollo de la vida municipal, toda vez que la deshonestidad de los servidores públicos, aunada a las demás carencias de los municipios -- tienden a aumentar la pérdida del dinamismo de las localidades. La vida democrática de los municipios se ve socavada cuando los dirigentes municipales merced a las estructuras reales de poder limitan o anulan sus propios planes de desarrollo. Esto ocasiona a la vez, una mayor dependencia con respecto al Gobierno del Estado así como-

un marcado hiperautoritarismo municipal.

Finalmente algunos autores hablan de la imposición de autoridades municipales la que es atribuida a la influencia de los cacicazgos. En efecto, en algunos municipios existe una inquebrantable solidaridad entre el cacique local, los Diputados de Distrito, el Gobernador, los Líderes del partido oficial en ascendente jerarquía y finalmente el Presidente Municipal, quienes representan intereses ajenos al municipio. Este hecho desalienta a los habitantes del municipio los que pierden el interés en los asuntos políticos de su localidad.

3.-SOLUCIONES PROPUESTAS.

La comunidad municipal es el lugar más adecuado para que pueda manifestarse la vida política democrática y en donde de mejor manera se puede desarrollar la conciencia política de la población convirtiéndose esto en un factor de impulso a su participación en la resolución de los problemas locales.

Para gran parte de los estudiosos del municipio la garantía -- del proceso de descentralización a nivel político se finca en el municipio libre, en su autonomía política y en la participación de -- los ayuntamientos y de la comunidad municipal en la resolución de --

sus problemas. Estos factores serán los preponderantes para fortalecer la organización municipal.

a) ES NECESARIO OTORGAR VERDADERA AUTONOMIA POLITICA A LOS MUNICIPIOS.

Las reformas económicas y administrativas no tendrán los efectos esperados si no se les otorga una real y verdadera autonomía al municipio para que opere la reforma política se debe fortalecer económicamente al municipio y reformar el artículo 115 constitucional a fin de garantizarle autonomía política, otorgándole el derecho de determinar el sistema particular de su aparato administrativo. Se propone que el municipio pugne por la existencia de una Hacienda propia que le garantice libertad en acción frente a la administración central.

Por otra parte, se ha planteado que es necesario aislar al municipio de la corrupción política para que pueda ejercer sus funciones internas, sin atender intereses políticos ajenos, urge también una reforma constitucional para que el municipio pueda defenderse de los actos que lesionan su autonomía.

b) DEMOCRACIA EN LOS MUNICIPIOS.

La descentralización por región a nivel municipal es una forma de organización democrática en donde las agrupaciones de vecinos -- deben tener una participación muy importante ya que el gobierno -- municipal se integra con funcionarios electos libremente por los -- propios Gobernadores, quienes pueden seleccionar a los mejores elementos, a los -más apegados a la región y a los que ofrezcan mayores seguridades a la población.

En la medida en la que la convivencia política tiene su punto de partida el municipio, el municipio libre es la base de nuestro sistema político. De su solidez dependerá en gran parte el desarrollo del Estado, siendo los ayuntamientos el dispositivo que sirve directamente a los intereses de las comunidades sociales.

Así el municipio ha sido contemplado como una organización social y política que reúne las características de sentido de comunidad y cooperación antepuestas a los intereses individuales.

Siendo el municipio un organismo político y administrativo más directo en el cual esta relacionado con el individuo en su vida diaria, lo cual es todavía más palpable en los centros rurales, es posible que sea en este en donde los individuos se organicen para resolver sus problemas más comunes y en donde seguramente estarán más dispuestos a hacerle frente. El municipio es el lugar idóneo para -

despertar en los individuos una acción cívica positiva cuyo resultado sería de desarrollo.

El ayuntamiento debe actuar como organizador de los procesos de cooperación y distinguir entre dos clases de intereses.

a) El desarrollo material que interesa, mucho a la gente.

b) El desarrollo de las personas para el liderazgo, el juicio amplio y la acción cooperativa.

La organización del ayuntamiento debe ser plural y en ella debe haber las diferentes corrientes y grupos locales. La autoridad política que más está ligada a los vecinos es el ayuntamiento de su eficacia o ineficacia dependen las comunidades elementales del bienestar de la localidad.

Por otra parte, si se trata de elevar la participación de la comunidad y con ello elevar las formas de convivencia estas deben estar dirigidas a fortalecer la propia organización municipal. Para lograr este fortalecimiento se requiere tomar en cuenta los siguientes aspectos:

a) Respecto al respeto de la vida propia de los municipios.

b) Que las autoridades tengan suficientes poderes para encauzar su actividad local dentro de sus propias exigencias y

c) Que la organización del municipio defiendan los intereses de la población.

c) ORGANIZACION POLITICA MUNICIPAL.

En el municipio podría organizarse una oficina local cuyas actividades serían establecer contacto con los pobladores, hacer recorridos por la zona para resolver los problemas de las localidades y motivar a la gente para que participe en los proyectos de desarrollo del municipio.

El partido político debería convertirse en un factor primordial del desarrollo de los municipios. Los líderes locales tienen posibilidades de llevar a cabo acciones que propicien el desarrollo de las economías municipales. Esta podría ser la prueba para poder ser electos como candidatos a puestos de representación popular las unidades de los partidos a nivel local pueden tener una función clave en la elaboración de los programas que llevan a cabo las autoridades municipales.

CAPITULO QUINTO

"LA CENTRALIZACION ECONOMICA DEL MUNICIPIO"

- 1.-Distribución desigual de ingresos. 2.-La incapacidad financiera del Municipio. 3.-Deficiente presupuesto municipal. 4.-Desequili---
- brio de los ingresos de los gobiernos municipales. 5.-Desequilibrio de los niveles de desarrollo social y económico de los municipios.-
- 6.-Soluciones propuestas.

Todos los autores coinciden que se ha creado un proceso de centralización económica de la Federación, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales y sobre todo el de estos últimos.

La centralización se manifiesta en el control que el Gobierno-Federal mantiene sobre los recursos estatales, adjudicándose para sí la mayor parte de los mismos y dejando a los municipios una pequeña parte.

1.-DISTRIBUCION DESIGUAL DE INGRESOS.

Los municipios se ven imposibilitados para cumplir con las --- obligaciones de su gestión administrativa a causa de su bajo nivel de ingresos a que ha sido condenada por la estructura de la distribución presupuestal e impositiva que priva a nivel nacional. Sabido es que en dicha distribución le corresponde al Gobierno Federal el monto más elevado siguiéndosele los gobiernos estatales y en última instancia los gobiernos municipales.

De esta manera, la captación de ingresos de los tres niveles de Gobierno se ha dado en forma desproporcionada, limitando las funciones de los gobiernos municipales.

Cuando exista una marcada distribución de los recursos entre las administraciones de los municipios y Estado y entre éstos y la Federación ocasiona que la mayoría de los municipios se enfrenten frecuentemente a crisis financieras que les impida realizar, con sus propios recursos las obras de servicio público y de seguridad social que demandan sus comunidades.

La distribución desigual de los ingresos estatales ocasiona también contradicciones entre los municipios de una misma entidad federativa, los municipios ricos se hacen cada vez más ricos, y los municipios pobres aumentan su pobreza.

En suma, la centralización económica ha propiciado el recrudecimiento de los problemas de los municipios, como es el caso de la falta de recursos financieros, la imposibilidad de ahorrar y de la captación, y el bajo nivel de producción de bienes y servicios, la escasa capacidad de endeudamiento y la deficiente organización administrativa.

2.-LA INCAPACIDAD FINANCIERA DEL MUNICIPIO.

El desarrollo de las localidades encuentra su obstáculo principal en lo que se ha llamado la penuria municipal, es decir, la carencia de recursos económicos y financieros que ha padecido perenne

mente la mayoría de los municipios del país.

Los únicos renglones productivos de los municipios son los que se refieren a los rastros y mercados, así como los que se aplican al comercio y a la industria. En cuanto a las participaciones, son mínimos los porcentajes que percibe por contribución predial, por agricultura y otros conceptos.

Aunado a esto debemos señalar que en la mayoría de los casos no existe una retroalimentación de los ingresos internos, los costos "corrientes" es decir, los gastos en bienes y servicios para la administración, cubren la casi totalidad de los ingresos municipales en detrimento de los gastos de inversión, construcción, reconstrucción y conservación de obras públicas que es en donde la mayoría de los municipios deben obtener la mayor parte de los ingresos. Esta estructura de los gastos de los municipios los condena a vivir en penuria económica crónica o bien a pedir prestamos para poder realizar ciertas obras con lo cual la reproducción del municipio tiende a depender del crédito.

Sin embargo, la política crediticia de la Federación coincide negativamente en los Estados y Municipios pobres, imposibilitados para obtener créditos suficientes que les permita fomentar su problema. Por el contrario dicha política ha beneficiado a los Estados

de mayor desarrollo, lo que ha tendido a acentuar el desequilibrio regional que padece el país.

Así el municipio no tiene bienes que le produzcan entradas, no existen bases económicas para fijar una autonomía y autosuficiencia; no hay por tanto una forma concreta de delimitar la competencia entre el Estado y el Municipio.

La incapacidad financiera de los municipios ha propiciado que el Gobierno Federal intervenga por medio de la Secretaría de Estado en campos de acción que correspondan al municipio.

En efecto, se ha pensado que la influencia creciente del Gobierno Federal en el manejo de la finanzas públicas ha suplido las funciones de los Gobiernos del municipio. Ejemplo: El mayor volumen de la inversiones en obras públicas y fomento ha correspondido siempre al Gobierno Federal.

El financiamiento de servicios públicos municipales, tales como la constitución de mercados y rastros está a cargo de Instituciones como Banobras, y los caminos vecinales los construye la Secretaría de Obras Públicas.

La introducción de agua potable y el establecimiento de cen---

tros de Salud, corren a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la regeneración y el embellecimiento urbano esta a cargo de las Juntas Federales, de esta manera, los municipios no han tenido - otra alternativa que destinar sus gastos a la administración viéndose se incapacitados para la inversión de otras esferas de la economía.

Por otra parte, se ha visto que el centralismo económico en la Federación genera una grave emigración de habitantes en general y de profesionistas en particular, los cuales se desplazan a las grandes ciudades ocasionando una escasez de la fuerza de trabajo con diversos grados de calificación en las localidades. Así mismo se genera un traslado de capitales y materias primas, hecho que empobrece a dichos lugares.

La pobreza y escasez hacen del municipio una entidad débil que necesita ser vigorizada. No sólo la Federación y el Estado son los que sostienen económicamente al municipio, sino que con éste como - unidad independiente es el que con sus recursos y fines sostiene y justifica al Estado. Mientras el municipio exista sólo como entidad política y su trascendencia sea sólo una circunscripción geográfica sin una base de tipo económico o etnográfico, éste sólo será una -- entidad municipal.

3.-DEFICIENTE PRESUPUESTO MUNICIPAL.

Existe un acuerdo unánime entre los autores en relación al deficiente presupuesto municipal. Se piensa que éste no es más que -- una especie de salario mínimo en que representa la cantidad mínima para que el municipio pueda existir. En algunas ocasiones, la fijación del presupuesto municipal depende del favoritismo político del Gobernador del Estado a quien no le interesa la promoción del desarrollo local.

De esta manera, los ayuntamientos y sus integrantes quedan sujetos a la decisión y a los programas de trabajo del Gobernador y en su caso el Secretario del ramo respectivo o del Presidente de la -- República.

No hay otra solución aparente que "la ayuda económica". Como -- lo señala Ochoa Campos: "Ante la débil economía municipal, agobiada por la absorción federal y la escases de fuentes de producción locales, la propia federación ha tenido que establecer un sistema de -- auxilio para la ejecución de obras materiales, en las municipalidades de la República."¹⁸

A tal grado se depende de las decisiones de los Gobernadores -- de los Estados, que algunas autoridades municipales no están interesadas en la elaboración de su presupuesto, pues saben que la resolución final proviene del Gobernador, que no pueden contratar finan--

ciamientos en forma autónoma y finalmente que los gastos de infraestructura y financiamiento para la ejecución de obras y servicios públicos se encuentran omitidos los presupuestos.

Desde el punto de vista jurídico se ha visto que el artículo 115 Constitucional dispone "La hacienda municipal se formara de las contribuciones que señale la legislatura de los Estados." Lo cual impide que los Gobiernos locales establezcan su propio presupuesto de ingresos y egresos necesarios para atender los requerimientos de las comunidades.

En relación a este hecho se ve la necesidad inmediata de permitir a los ayuntamientos la elaboración de sus presupuestos, pues las autoridades municipales son las que se encuentran directamente compenetradas a las necesidades de la comunidad.

4.-EL DESEQUILIBRIO DE LOS INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

El proceso de centralización económica que se ha generado en el país ha tenido su repercusión en el creciente desequilibrio de los gobiernos municipales, de las diferentes entidades federativas así no solamente existe un desequilibrio en la distribución de recursos propiamente municipales, la mayor parte de las cuales se canalizan a las entidades más desarrolladas económicamente dejando --

un monto más bajo a los municipios pobres, que son la mayoría de -- los que existen en el país.

Con la existencia de municipios carentes de recursos, encontramos la formación de supermunicipios, que tienden a centrar la mayor parte de los presupuestos destinados a los Gobiernos municipales.

La concentración del ingreso a los municipios va aunada a las concentraciones de las actividades, comerciales industriales y de servicios, que son las fuentes de exacción fiscal municipal, estos municipios que son por lo general, las capitales de los Estados, -- que centran a la vez en cada entidad la mayor parte de los ingresos dejando el resto de los municipios a las demás poblaciones de dicha entidad, una cantidad muy reducida de ingresos. Este hecho tiende a agrandar la brecha entre los municipios desarrollados y los municipios empobrecidos que se presentan en todas las entidades federativas.

5.-DESEQUILIBRIO EN LOS NIVELES DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO DE LOS MUNICIPIOS.

Para analizar los obstáculos el desarrollo municipal se parte- en considerar que existen profundas desigualdades en los niveles de vida de los diversos municipios del país, estas desigualdades se --

llevan a clasificar a los municipios menos desarrollados como municipios de población rural, a los más desarrollados municipios urbanos.

Ahora bien, cada uno de los grupos clasificados se presentan una serie de problemas al desarrollo municipal. De un lado, en los municipios rurales se extiende la carencia de servicios públicos, de salud, de seguridad social, etc.

Por otro lado, en los municipios urbanos la concentración demográfica plantea a las autoridades del ayuntamiento el problema de desarrollar los servicios que requieren los modos de vida urbana,-- problema que en la mayoría de los casos no se ha resuelto.

El proceso de urbanización municipal ha sido lento en lo que a modos de vida urbana se refiere pero agregándose a lo que atañe al crecimiento de algunas cabeceras municipales como ciudades.

En lo particular se ha observado que los municipios de alto desarrollo industrial tienden a empeorar su situación económica de la inmigración rural, que origina un exceso de población, incapaz de ser gravada por el fisco así el crecimiento de los centros urbanos ha ido cumpliendo cada vez más las funciones municipales frente a la creciente demanda de los servicios públicos.

Por otra parte, el desarrollo socioeconómico del país, sobre todo del municipio rural se ve obstaculizado por que sus recursos naturales que no se aprovechan en toda su capacidad.

La regionalización política, es decir, la regionalización municipal, no tiene nada que ver con las regiones económicas, la distribución política-territorial no ha tomado en cuenta el desarrollo económico del país en algunas regiones las cabeceras del municipio están colocados en lugares de buen clima pero improductivas, y en el resto del territorio municipal hay tierras ricas potencialmente, pero insalubres, produciendo como resultado que las cabeceras municipales vivan de los pequeños impuestos de producción de la mayoría de los habitantes de los municipios que carezcan de servicios públicos elementales. La división política-territorial se complica más, pues en algunas zonas han resurgido centros industriales cuya población ha quedado subordinada desde el punto de vista municipal a pequeños poblados a veces distantes a los que se tienen que acudir para transmitir asuntos varios.

Este desfazamiento entre la regionalización política y la económica trae entre otras consecuencias el desarrollo de los habitantes de la vida local tradicional y la lentitud creciente en las actividades municipales. Finalmente hay una ausencia total de planeación de las economías locales en muchas ocasiones se desconocen-

incluso los recursos naturales y humanos con que cuentan los municipios sobre todo cuando estos se encuentran alejados de las ciudades importantes.

No existen, a nivel nacional una evaluación de las condiciones materiales debidas de los habitantes de todos los municipios, este desconocimiento de la realidad municipal impide a la elaboración de planes de desarrollo regional que satisfagan las necesidades de los pobladores de la mayoría de los municipios del país.

6.-SOLUCIONES PROPUESTAS.

En general, frente a la centralización económica se ve la necesidad de emprender una descentralización del Gobierno Federal, atendiendo a las condiciones regionales, se piensa que el desarrollo regional no habrá de resolverse mermando las atribuciones constitucionales de los Estados y municipios, por el contrario se resolverán - devolviéndolas y fortificándolas.

En base a este contexto que numerosos autores han estudiado -- las formas por medio de las cuales es posible darle fuerza al municipio así se han planteado dos puntos fundamentales:

- 1.-Que el municipio pueda ser capaz de autogobernarse y de re-
-

solver sus necesidades con recursos propios.

2.-Que el municipio, siendo parte muy importante del Estado, pueda también contribuir al desarrollo nacional.

Se ha dicho que para que el municipio pueda lograr estos objetivos es necesario impulsar un proceso de descentralización que --- abarca todas las instancias estatales. Con la consideración de que el municipio reúna las características territoriales y organizativas que lo hacen ser un medio esencial de dicha descentralización.

La descentralización económica es una meta fundamental que hay que lograr para desarrollar el municipio. Una política en este sentido tendrá que estar orientada al aprovechamiento de los recursos naturales de los municipios podría realizarse a través, por un lado de la planificación y de la programación de sus niveles básicos de producción, como la agricultura, la ganadería, la industria y por otro lado el trabajo cooperativo de los habitantes. Lo anterior tendría que ir acompañado de la búsqueda de mercados para la comercialización de los productos, de la orientación del gasto público y de la inversión financiera.

a) APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES.

Los componentes básicos del municipio en su circunscripción territorial, su población, su hacienda, sus recursos naturales y de capital, su organización administrativa y su autonomía política. De estos el más importante es la circunscripción territorial, porque es el espacio donde una población determinada fija sus afinidades etnográficas y culturales, contiene además, los recursos indispensables que deben satisfacer las necesidades de su población.

El aprovechamiento eficiente del territorio municipal traería como consecuencia un mejor funcionamiento de el municipio. Al utilizar eficientemente la tierra y los demás recursos naturales así como los de capital, la población de los municipios podrían contar con los medios suficientes explotando en forma óptima los recursos naturales y de capital, se estaría en posibilidades de desarrollar una serie de actividades primarias y secundarias y por consecuencia de obtener mayor cantidad de satisfactores materiales.

b) APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS DE CAPITAL.

Los recursos de capital juegan un papel importante en la vida de los municipios pues hacen posible la ocupación y el aprovechamiento económico de superficies accesibles que dejan de ser reservas potenciales para incorporarse a la efectiva riqueza agrícola o industrial.

Existen municipios con suficientes recursos de capital, materias primas o productos de exportación que no les ha redituado mayores beneficios, sería conveniente que los municipios percibieran algún ingreso derivado de la explotación de materias primas productos propios de su circunscripción territorial.

Se ha dicho además que debe incrementarse el ingreso de los municipios por concepto de productos en base a la creación de establecimientos municipales dedicados a la venta de bienes o a la prestación de servicios tales como el almacenamiento de semillas o la engorda de ganado, rastro. Esto se podría lograr mediante un adecuado financiamiento, a este respecto se ha considerado que los recursos de los municipios obtenidos mediante créditos ya sea de el Estado - de la Federación o de los particulares pueden ser un factor de desarrollo si se invierten adecuadamente.

c)DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS RURALES.

Para lograr una mayor producción agrícola nacional es necesario conocer la realidad de cada uno de los municipios que componen las entidades de la federación. El estudio y la planeación de la realidad municipal debe ser el punto de partida para dejar de depender y de las decisiones del exterior respecto a la política de precios de los productos agrícolas.

Es necesario tener una base sobre la cual fincar el trabajo organizarlo y ejecutarlo este punto de partida debe ser el conocimiento real de las unidades agropecuarias partiendo del municipio como unidad rectora, la realización y la responsabilidad tanto de las -- autoridades como de los habitantes de los municipios.

Para mejorar el ingreso del campesino el municipio podría comprar a los pequeños productores desarticulados sus cosechas a precios de garantía, evitando la acción del intermediario al organizar al municipio, los ejidos y los pequeños propietarios en unidades de productores se obtendría la ventaja de enfrentarse a grupos fuertes y compactos.

Los municipios rurales irrigados presentan mayores facilidades a la tecnificación, lo que les ha permitido elevar la producción en corto tiempo. La razón del progreso de estos municipios estriba en el hecho de que cuentan con el apoyo fiscal de las autoridades. Con grandes centros demográficos un mercado potencial cercanía de las - materias, comunicaciones, energía eléctrica y especialización en la mano de obra.

d) COOPERACION MUNICIPAL.

Es necesario el cooperativismo municipal. Es deseable la coope

ración de la comunidad en las actividades del municipio y se recomienda para ello la realización de diversas obras municipales. Contribución económica de los particulares en unos casos y en otros, como mano de obra gratuita y la utilización de algunos materiales de la región. Para la realización de obras públicas se puede también aprovechar la mano de obra entre los ciclos agrícolas. Podría darse por otra parte la modalidad, de que los municipios que están obteniendo mayores ingresos ayuden a los municipios pobres.

REFERENCIAS BIBLOGRAFICAS

- (18)OCHOA Campos, cit. por Loret de Mola Rafael, Problemática del--
Municipio sin Recursos. Textos Universitarios. México D.F.,1976
p.p.64-70.
-

CAPITULO SEXTO

"CENTRALIZACION JURIDICA"

1.-Defectos de el artículo 115 Constitucional. 2.-Las legislaturas-
estatales limitan la libertad y el desarrollo de los municipios.3.-
Soluciones propuestas.

Los autores que estudian los aspectos legislativos del municipio centran su atención sobre todo en aquellos aspectos que limitan el desarrollo del municipio por deficiencia de las leyes. Estos obstáculos podemos analizarlos a continuación.

1.- DEFECTOS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La fracción cuarta del artículo 115 de la Constitución cuenta con un defecto principal, pues al decir que la Hacienda Municipal 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; éstos han socabado la libertad del municipio. Sin embargo, esta libertad es meramente teórica ya que en la práctica no existe la misma.

Por ello se afirma que en lugar de establecer que la hacienda de los municipios se formará de las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor, se debió haber establecido que los municipios tendrán plena libertad jurídica y tributaria siempre y cuando las atribuciones tributarias, no se contrapusieran con lo establecido por el Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados.

2.-LAS LEGISLATURAS ESTATALES LIMITAN LA LIBERTAD Y EL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS.

Existen una serie de controles establecidos en la Constitución de los Estados y reiterados en las leyes orgánicas municipales respectivas, que significan una supeditación total del municipio en los órganos centrales en materia electoral, financiera política y legislativa son particularmente indebida la facultad concedida a los Gobernadores de los Estados para declarar la desaparición de los poderes en el interior del municipio y la facultad de la legislatura --- para sancionar los bandos de policía, disposiciones que niegan las más elementales libertades de la corporación.

La legislación municipal ha contribuido a detener el proceso de desarrollo por falta suficiente de flexibilidad del desarrollo positivo público en lo relativo en la mayoría de los municipios. Las entidades federativas al promulgar las leyes orgánicas lo hicieron con un criterio jurídico-político en el sentido de encontrar su fundamento en la tradición y en el modelo de las Constituciones y costumbres locales. Ello aunado al centralismo creciente, ha detenido el proceso de cambio de actitud de los dirigentes locales y en la -- modernización de los campos legislativos y ejecutivos principalmente lo que impide la modificación sustancial del municipio y sus ajustes con la velocidad de los fenómenos sociales.

3.-SOLUCIONES PROPUESTAS.

Si se quiere lograr un régimen municipal acorde con los principios de libertad que plantea la Constitución política es preciso revisar los problemas legislativos que enfrentan los municipios. Sería conveniente desarrollar una serie de actividades de promoción y colaboración municipales mediante la descentralización administrativa municipal y de acuerdos intermunicipales, materia que hasta ahora no se ha ocupado nuestra legislación. La estructura de un marco jurídico adecuado corrigiendo fallas existentes y proporcionando una mayor capacidad de acción, será una aportación importante a la solución de los problemas municipales.

Por otra parte, algunos autores se refieren a leyes que reglamentan la participación de los ciudadanos en el desempeño de los cargos públicos y la reglamentación del periodo de Gobierno, como vías que conduzcan a un mayor desarrollo del municipio.

Se plantea en primer lugar la necesidad de satisfacer para los municipios una ley de servicio civil fundamentada en las siguientes características:

- a.-Que todo puesto oficial requiere de ciertas bases para su desempeño.
-

b.-Cualquier puesto público debe ser ocupado por el más apto - para su desempeño.

c.-Para el caso de los puestos de elección popular sería conveniente establecer los procedimientos de revocación iniciativa, referendum, protesta, etc.

CONCLUSIONES

Una vez desarrollado el presente trabajo nos hemos percatado, - que para que el municipio pueda ser considerado "municipio libre" - es necesario además de autonomía posea suficiente capacidad para la autosatisfacción de sus necesidades domésticas conocidas como autarquía.

Ahora bien, sobre estas bases hemos llegado a establecer las siguientes conclusiones.

1.-La configuración del municipio libre en México obedeció a - la actitud revolucionaria contraria a las "jefaturas políticas" que el porfirismo había instalado con el afán de eliminar la vida democrática de las comunidades.

Se combatía el caciquismo, derivación de las "jefaturas que se sustentaban gracias al aislamiento comunal para explotar a las regiones y llegando a tener mayor poder que los Gobernadores. En los caciques se centró el odio del pueblo y la libertad municipal fue - el ideal del primer jefe, Carranza, hubo de restituir para salvar la democracia.

2.-El Municipio es el resultado de una variedad de fenómenos - que una vez reunidos entre sí, dan lugar a la unidad administrativa y política primaria de la estructura nacional.

Las características del municipio son: "Autonomía" lo cual puede ser interpretado de la siguiente manera; la capacidad para darse sus propias reglas en un territorio determinado y este se encuentra dentro de un territorio, "Autarquía" entendida como la posibilidad de autosuficiencia y libertad política para elegir o designar a sus consejales.

Ahora bien, un municipio con la falta de cualquiera de estos elementos está destinado a un fracaso y a la paralización de un desarrollo.

3.-Y "la autonomía económica" que tanto fue defendida por el constituyente de 1917 presenta la función principal para la sobrevivencia del municipio.

4.-Hasta la fecha no se establece las relaciones entre la Federación y el municipio, los gobiernos estatales y los municipios, por lo que éstos sufren constantes invasiones a sus jurisdicciones sin que hasta el momento no se pueda resolver nada.

5.-Para los municipios solo existe una alternativa para poder sobrellevar la crisis económica: La gestión de créditos, préstamos y auxilios económicos que sirven para cubrir sus déficits, ya que de otra manera caerían en detrimento y la falta de los servicios --

que la colectividad reclama.

6.-El organigrama de los municipios es consecuencia de los --- ajustes políticos que restan autoridad al alcalde produciendo constantes conflictos, ya que este no logra la colaboración de quienes--- tradicionalmente no simpatizan con su forma de actuar.

7.-El abandono municipal es el más grave problema de la estruc--- tura nacional.

Ante este problema los municipios se aislas unos de otros y -- obtienen menos recursos para solventar sus necesidades.

8.-La autonomía municipal sólo puede ser válida cuando exista--- economía, autonomía y capacidad de autosuficiencia, de lo contrario los municipios quedarían sujetos a la voluntad de los gobiernos fe--- derales o estatales, ya que éstos pueden o nó conocer partidas pa--- ra poder hacer posible la sobrevivencia de los municipios.

9.-La Federación absorbe por lo general las aportaciones fisca--- les dejando unas cuantas a los municipios estas participaciones al--- gunas veces no muy productivas.

En consecuencia se cierra un circulo vicioso en donde la Fede---

ración recauda y el municipio se queda sin fondos y debe pedir a la Federación auxilios económicos en franca situación de dependencia.

De esta manera ocurre lo mismo con los gobiernos de los Estados ya que éstos otorgan determinadas participaciones, pero captan la mayoría de las fiscales. A los alcaldes sólo les resta pedir.

10.-"La revocación del mandato", a los ayuntamientos por el mero criterio de los legisladores estatales interrumpen y gravan la personalidad jurídica de los municipios, pues con la amenaza de la destitución no se atreven a hacer frente al poder legislativo estatal ni al ejecutivo.

11.-No podemos encontrar dentro de la legislación un instrumento que proteja a las constantes violaciones a sus jurisdicciones.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA D. y Esquivel O. Julio. El Fuero del Municipio. Breves consideraciones sobre el Artículo 115 Constitucional. Ed. Jus. México 1948.- 146p.p.

BOEHM de Lameiras Brigitte, El Nuevo Municipio en México, Colegio de Michoacán, México D.F., 1987. 654p.p.

CASTORENA J. Jesús. La problemática del Municipio Mexicano. Colección de Clasicos del Municipalismo Mexicano. México, D.F., 1982.

Centro Nacional de Estudios Municipales. Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, tomo 17, México, D.F., 1987, 257p.p.

DE PINA Vara Rafael, Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa S.A., México D.F., 1988, 509p.p.

LORET DE MOLA Rafael, Problemática del Municipio sin Recursos. Textos Universitarios, S.A., México, D.F., Agosto de 1976, 143p.p.

OCHOA Campos Moises. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, S.A., México-D.F., 1985, 557p.p.

Reforma Municipal, Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación - México, D.F., 1988, tomo 24, 277p.p.

RENDON Huerta B. Teresita, Derecho Municipal. Ed. Porrúa S.A., México D.F., 1985, 446p.p.

VAZQUEZ Hector, El Nuevo Municipio Mexicano, Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, México D.F., 1986, 203p.p.
