



879309

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

ESCUELA DE DERECHO

50
203

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
CLAVE: 879309

**"AVANCES Y RETROCESOS DE LA
AUTONOMIA MUNICIPAL"
EN MEXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
PRESENTA

ROSA MARTINA REYES GOMEZ

Asesor Lic. Arturo Hernández Zamora



CELAYA, GTO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

JULIO 1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

"AVANCES Y RETROCESOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL" EN MEXICO

Pág.

INTRODUCCION..... 1

CAPITULO I

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO

1.1. El Municipio en Grecia.....	4
1.2. El Municipio en Roma.....	7
1.3. El Municipio en España.....	11
1.4. El Municipio en México Precortesiano.....	15
1.5. El Municipio en la Nueva España.....	18
1.6. El Municipio en el México Independiente.....	20

CAPITULO II

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS.

2.1. La Reforma Municipal.....	27
2.1.1. La Primera Reforma al Artículo 115 Constitucional	27
2.1.2. La Segunda Reforma al Artículo 115 Constitucional	28
2.1.3. La Tercera Reforma al Artículo 115 Constitucional	28
2.1.4. La Cuarta Reforma al Artículo 115 Constitucional	29
2.1.5. La Quinta Reforma al Artículo 115 Constitucional	29
2.1.6. La Sexta Reforma al Artículo 115 Constitucional	29
2.1.7. La Séptima Reforma al Artículo 115 Constitucional	30
2.1.8. La Octava Reforma al Artículo 115 Constitucional	31
2.1.9. La Novena Reforma al Artículo 115 Constitucional	33
2.2. Análisis Jurídico al Actual Artículo 115	

<i>Constitucional.....</i>	<i>34</i>
<i>2.2.1. Aspectos Introdutorios.....</i>	<i>34</i>
<i>2.2.2. La Autonomía Política.....</i>	<i>35</i>
<i>2.2.3. La Autonomía Financiera.....</i>	<i>38</i>
<i>2.2.4. La Autonomía Administrativa.....</i>	<i>41</i>

CAPITULO III

ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA DEL MUNICIPIO

<i>3.1. Ayuntamiento.....</i>	<i>48</i>
<i>3.2. Presidente Municipal.....</i>	<i>51</i>
<i>3.3. Sindico.....</i>	<i>55</i>
<i>3.4. Regidores.....</i>	<i>56</i>

CAPITULO IV

AVANCES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

<i>4.1. Introducción.....</i>	<i>59</i>
<i>4.2. El Fortalecimiento de la Hacienda Municipal.....</i>	<i>60</i>
<i>4.3. La Vigorización de la Autonomía Política del Municipio.....</i>	<i>74</i>
<i>4.4. La Realidad Económica Municipal y los Límites al Libre Autogobierno y a la Gestión Administrativa.....</i>	<i>77</i>

CAPITULO V

PRONASOL RETROCESO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

<i>5.1. Pronasol: Fortalece el Centralismo Político y La Hegemonía del Partido en el Poder.....</i>	<i>84</i>
<i>5.2. Pronasol: Recuperación de Votos para el PRI.....</i>	<i>88</i>
<i>5.3. Pronasol: Obstaculiza el Pluralismo.....</i>	<i>91</i>
<i>CONCLUSIONES.....</i>	<i>94</i>
<i>BIBLIOGRAFIA.....</i>	<i>97</i>

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

Mucho se ha dicho de los municipios, algunas cosas buenas, otras no tanto. Sin duda, la autonomía municipal, resulta ser el tema más polémico de la vida de los municipios.

En la vida jurídica de los municipios, desde su origen hasta nuestros días, se han realizado acciones encaminadas a rescatar su esencia, su alma, su razón de existir: La autonomía municipal.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por las diversas generaciones que nos han precedido, hoy en día, seguimos negando cualquier avance, desarrollo o progreso a la autonomía municipal; prácticamente todos los ensayos, artículos, tesis y demás trabajos de investigación que existen, en realidad son pocos, muy pocos, sólo se obstinan en subrayar lo malo, criticando que existe dependencia política, dependencia económica y dependencia administrativa; y los únicos trabajos documentales que realzan la obra municipal resultan ser elaborados por instituciones oficialistas, quienes tienen necesidad de recurrir a la adulación o al autoelogio de sí mismos, lo cual demerita la investigación como investigación, restándole muchas veces su valor en su real dimensión.

Lo anterior nos motivó a realizar un balance justo, objetivo y contundente de los reales avances o retrocesos de la autonomía municipal en México, pues como estudiantes e incipientes profesionales del Derecho, somos fervientes creyentes de nuestras instituciones jurídicas. De ahí que

hayamos denominado a nuestra tesis profesional de la siguiente manera:

**"AVANCES Y RETROCESOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL"
EN MEXICO**

Imbuidos en un espíritu positivista, y después de partir del origen del municipio, siguiendo su evolución a través del tiempo y del espacio, pusimos especial empeño en consignar y analizar las causas y circunstancias que prevalecían al momento de la elaboración del artículo 115 constitucional, valorando rigurosamente las 9 reformas que ha sufrido hasta nuestros días.

Procedimos en el capítulo tercero de la investigación al estudio de la estructura, organización y funcionamiento de la Institución municipal en México, verificando que cada entidad federativa adopta su propia estructura jurídico-política, lo cual constituye de hecho y sin que pueda negarse válidamente, un avance considerable en cuanto a la autonomía municipal.

Puntualizamos de manera específica en el cuarto de sus capítulos, las reformas al artículo 115 constitucional que realmente representan un aporte valioso a la vida de los municipios, subrayando los siguientes aspectos:

I. - El Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.

II. - La Vigorización de la Autonomía Política del Municipio.

III.- La Realidad Económica Municipal y los Límites al Libre Ejercicio del Autogobierno y la Gestión Administrativa.

Precisamos en su capítulo quinto las características y finalidades centralistas y populistas del Programa Nacional de Solidaridad haciendo hincapié en la agresión a la autonomía municipal producida por dicho programa y el retroceso que representa.

Concluyendo finalmente, que existen reales y efectivos avances a la autonomía municipal, lo cual debe ser plenamente reconocido por todos nosotros, resaltando la importancia de nuestro papel como estudiosos del derecho en el progreso del mismo.

LA SUSTENTANTE

C A P I T U L O P R I M E R O

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO

1.1. EL MUNICIPIO EN GRECIA.

Para poder hablar de lo que ha sido y como se ha concebido el Municipio através de la historia es necesario remontarnos a lo que fue la Ciudad Griega, en la cual nos encontramos con dos factores que fueron determinantes en su formación como lo fueron la configuración geográfica y el culto religioso.

Grecia fue la que aporó a la historia esa nueva institución: La Polis o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en demos (municipios). (1)

En un principio las ciudades griegas eran autónomas y su expansión en sus inicios fue espontánea y desorganizada, grupos descontentos abandonaban su ciudad y se instalaban lejos de ella, lo que se producía como consecuencia de la guerra, exceso de población y el régimen territorial. Desde el punto de vista económico hubo dos tipos de colonias: las agrarias y las comerciales. Desde el punto de vista racial los grupos de colonos eran homogéneos.

A partir del siglo VII se inicia la colonización organizada, por lo que había que regularlas y mantener contacto con las colonias. La creación de una colonia se decidía y se efectuaba, según un protocolo tradicional. Era preciso consultar a uno de los grandes dioses, una vez fundada

está colonia se obligaba a entregar ciertos regalos al santuario del dios que había guiado la operación; se reclutaba a los emigrantes por el proceso de aislamiento voluntario o por sorteo, luego se designaba a un jefe de colonos el "Dikistos", con un estado mayor de sacerdotes, de geometras y otros; los planos de la colonia y la distribución de los lotes de tierra se hacían antes de salir de la ciudad, se creó una autoridad superior, al multiplicarse las colonias, que coordinaba sus relaciones y establecía sus fronteras y zonas de influencia.

En Grecia sólo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a este como una institución. para el pueblo griego la ciudad fue "la asociación religiosa y política de la familias y de las tribus", prescindiendo del elemento territorial. Las implicaciones del concepto ciudad fueron de índole socio-político y no jurídico el término urbe aludía a lo religioso, ya que se conceptuaba como el lugar en su reunión, el domicilio y el santuario de está asociación.

La figura histórica de la ciudad constituida, con su medio en centro dinámico de vida política y cultural, obra de religión para Fustel de Coulanges- y de necesidad a la defensa, según Ihering-, o mejor obra de acción de ambas fuerzas en opinión de Adolfo Posada-, y centro expansivo con organización funcional que atiende, al sostenimiento de su comunidad sustantiva. (2)

Siendo Esparta y Atenas las ciudades de mayor importancia en la vida política de Grecia, se analizará éstas a continuación:

ESPARTA: Su gobierno era oligárquico, era una república aristocrática y se integraba, en primer lugar por la *Asamblea de Iguales* o aristócratas que habían cumplido treinta años de edad. Elegían a los miembros del concejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación. El supremo organismo era el *Eforado*; constituido por cinco éforos o sacerdotes que ejercían un poder o culto o magistrados designados por los reyes, para sustituirlos cuando estaban en guerra, tenían poderes considerables, eran jueces supremos de los *Periecos* y de los *Ilotas*. Dirigían la policía secreta o "*Cryptel*", vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones.

En Esparta no existió propiamente la noción del Municipio.

ATENAS: En esta ciudad la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de *República Democrática*. La autoridad pasó a manos de nueve *Arcontes* entre los cuales se distribuyeron las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. estaban asistidos por un concejo llamado *Areópago*.

En una comunidad de vida democrática existía el Municipio, nos dice Jaques Ellul, que el "*demos*" fue el centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un *Demarca* elegido por la *Asamblea*- el "*Agora*"-, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros-"*Tamisi*"-, votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. (3)

La "Boulé" era un concejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu- la población quedó repartida en 10 tribus o "phylsi", cada una llevaba el nombre de un héroe-, sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

La "Ekklesia" era la Asamblea de todos los ciudadanos y la autoridad suprema, en ella se votaba sobre las Magistraturas; la defensa del país, las acusaciones de alta traición, se decidía en materia de ostracismo, las declaraciones de guerra y en ella se tomaban las decisiones de alta política. La noción de Municipio en Atenas debe considerarse en su dimensión política y administrativa; la formación democrática ateniense confirió al demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esta primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada por los romanos.

El Estado municipal en Grecia, fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época. A su vez, el derecho de ciudad dió paso a la igualdad civil y política, desintegrándose a la gens y creando el nuevo régimen familiar, más o menos como existe hoy en día. (4)

1.2. EL MUNICIPIO EN ROMA.

Roma es el pueblo en la historia de la humanidad que ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho, de ahí previenen casi todas las

instituciones jurídicas. Por primera vez nos encontramos con la figura del Municipio como institución jurídica.

Aportó antecedentes fundamentales en el Gobierno Municipal, con la creación en el año 380 A de C., de los ediles curules que en funciones de los actuales Ayuntamientos, tuvieron jurisdicción administrativa y de policía. (5)

La expresión romana genera diversas formas del régimen municipal, la integración urbana de la ciudad famosa "la Urbs, que se convierte en un Orbs". (6)

Roma bajo la República realiza su gran expansión creando una nueva organización del *populus*, constituyendo tribus clasificadas como suburbana, palatina esquillina y collina. Se considera a los romanos como los precursores de la administración urbana, se debía cuidar la salubridad, del abastecimiento del agua, de la construcción del tránsito, de las facilidades para las diversiones públicas y del mantenimiento del orden y de la defensa de la ley.

El término *Municipium* deriva de *munia capere* que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un *foedus* tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El *populus romanus* organizaba en ese tratado al Municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Nacía así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el *Municipium* había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, en el Municipio una doble

ciudadanía, el habitante del Municipio tenía derechos políticos romanos.

El sentido primitivo del *Municipium* desapareció cuando todos los habitantes de las colonias federales pudieron obtener la ciudadanía. Se produjo así confusión ya que el término *municeps* pudo designar, al principio del siglo II, tanto al ciudadano romano fuera de Roma, como a los miembros de las colonias.

El Municipio constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía. Con la *Lex Julia-90 A.C.* - y la *Plautia Papira- 89 A.C.* -, desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas, persistiendo, a pesar de ello, las diferencias en cuanto al régimen local.

No todos los municipios romanos tenían jerarquía, se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Ciertas ciudades recibieron las *civitas* entera, o la *civitas municeps* tenía el derecho de ciudadanía romana *commertium, connubium* - pero no los políticos- el sufragio.

Por primera vez encontramos los elementos del Municipio que fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: 1.- Un *Territorium*, Un *Populus* que se manifiesta en la Asamblea General. 3.- Un poder organizado, *Curia* -cuerpo deliberante-, con sus magistraturas, y 4.- Una legislación propia o igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de Municipio, *Lex*.

Siendo sus principales características: 1.- El culto especial de sus dioses. 2.- La configuración de una personalidad propia, 3.- La organización derivada de la *Lex Julia Municipalis* y de la *Lex Rubria*, en las cuales se establecía que cada Municipio debería tener un Concejo, su Curia, sus comicios y sus magistrados y; 4.- El establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

Señala Giraund, cierto es que en Roma se hicieron concretos tipos de Municipios: 1.- Los *optimo jure* que gozaban del *jus suffragi* y el *jus honorum* y se administran de manera independiente. 2.- Los *caerites* que tenían todos los derechos, salvo el *jus suffragi* y el *jus honorum*, tenían solamente derechos civiles. 3.- Los *aerari*, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *praefectus* que venía de Roma cuyo nombramiento se hacía por los *Comitia Tributa*, ellos tenían que pagar un impuesto especial, para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma. (7)

La fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio.

La institución municipal tuvo la misión de hacer una realidad la conexión entre el ciudadano y el Estado y puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los Municipios.

1.3. EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

Es importante estudiar el Municipio en España por la razón de haber sido el país que conquistó México además de que incorpora a este sus instituciones sociales, económicas, sus prácticas jurídicas, su derecho, gran parte de su cultura, religión, etc., por lo que comenzaremos a analizar el Municipio en este país desde sus inicios así como su evolución.

El Municipio en la Edad Media conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio Romano; pero al lado de ellos aparece como genuinamente germánica, la institución del *Conventus Publicus Vicinorum* o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de huida de siervos, así como para precisar la ejecución de penas, ignorándose la época y forma de reunión.

Por lo que respecta al origen del Municipio en España son múltiples las hipótesis que pretenden explicarla, pero sin embargo sólo cuatro son las de mayor importancia y trascendencia:

A).- La de Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn, quienes creen que el Municipio europeo de la Edad Media es derivación del romano-visigótico. Sostiene Herculano está procedencia fundándose en que: los Alcaldes no son sino 11 viri conservados entre los mozárabes; la división de los hombres en caballeros y peones es trasunto de la de curiales y

plebeyos y, hasta el nombre de *Concilium* prueba tal procedencia, ya que se enlaza con el *Conventus Vicinorum*.

B).- La de Hinojosa, que refuta lo anterior, sosteniendo que el concepto de Municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el período de la dominación visigótica, no hay vestigio alguno de la institución duumviral, ya desaparecida en todo el imperio al realizarse la invasión; que la dominación árabe del Alcalde no penetra en León y Castilla hasta mediados del siglo XI y se aplica entonces para designar a los Jueces o Justicias, que ya existían: que los caballeros nada tienen que ver con los curiales, pues no tenían a su cargo la administración municipal, ni eran responsables del pago de los impuestos, de los cuales; por el contrario estaba exentos, y que el *Concilium* era una institución distinta del *Conventus Vicinorum*. Los restos de la organización municipal romana no sobrevivieron a la ruina del Imperio Visigótico, siendo esta organización incompatible con el género de vida militar de la reconquista, además de que los territorios donde esta comenzó ni existían grandes centros urbanos, no había tenido gran desarrollo el régimen municipal romano visigótico.

C).- Pérez Pujol, señala que se dió la influencia romana hasta el período de la dominación árabe, haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente del Municipio en España.

D).- La sustentada principalmente por Sánchez Albornoz, el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas sino que paulatinamente, fue

extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, y naciendo así con peculiaridades y organización propia el Municipio español, dadas las necesidades políticas económicas de los reinos del norte de España.

Por lo que se refiere a las poblaciones de la Reconquista tuvieron distintos orígenes. La comunidad de vida engendró entre los elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo cada Municipio tuvo su ley particular o Fuero Municipal (Estatuto jurídico en lo relativo a gobierno y privilegios en materia tributaria que disfrutaban los grupos de población, documentos que contenían el derecho consuetudinario y en algunas partes, las reglas de integración en cuanto al régimen de gobierno), por las que se regían.

En su organización fue básica la institución del Concilium o Asamblea Judicial, formada por los hombres libres de un territorio.

El gobierno de la ciudad radicaba en la Asamblea General de Vecinos (Concejo Abierto), en el que se elegía a los que iban a desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos (más tarde se vincularán en muchas poblaciones en los caballeros). Estos cargos variaban: en unos municipios, como en los gallegos, lo llamaban Justicias; en otros Alcaldes en otros había uno o más jueces y varios alcaldes con jurisdicción distinta, al lado de ellos aparece el Merino, de nombramiento real, y como empleado sublaterno, el Sayón.

Este régimen municipal influyó en la condición de las clases rurales e industriales, y los municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo. El florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal duró poco, sólo se extiende desde fines del siglo XVII a principio del XIV, el carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el concejo municipal o ayuntamiento, integrándose por los que desempeñaban cargos municipales (Consejo Cerrado) que suplantaba primero de hecho y luego de derecho, a la Asamblea General de Vecinos.

En Aragón y en Cataluña los municipios recibieron el nombre de Universidades o concejos, que fueron designados por insaculación.

A principios del siglo XII, aumenta la importancia del Municipio como unidad política de gobierno y administración figuraban al frente los Jueces Concejiles o Forenses el poder popular directo estaba representado por la Junta o Asambleas Generales de Vecinos, de entre los funcionarios del concejo se encontraba: el Alguacil Mayor (se encargaba de la custodia de la bandera del Municipio), el Alférez (encargado de la milicias), Fieles (cuidaban de la policía de mercados y del sello de la correspondencia), Alamines (veedor de mercancías), Alarifes (inspector de obras públicas). Se acentúa la independencia municipal. Existe un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en 1) Contribuciones, 2) Indemnizaciones por servicios no prestados, y 3) Multas y compensaciones. Los reyes concedía "Fueros Municipales" a las ciudades o villas en

recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros.

En la etapa de decadencia que ocurre a finales del siglo XII y durante el siglo XIV en que se reimplantan los Tributos de Diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia en los acuerdos se veía disminuida, pues el concejo tenía que aceptar la intervención de los Regidores perpetuos. Los límites territoriales del Municipio eran continuamente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. Los oficios concejiles; que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos cómo el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca. (8)

1.4. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRE-CORTESIANO.

Considero necesario analizar el régimen que tenía en cuanto al Municipio si es que se le puede llamar así en ese tiempo, antes de la conquista.

Existe problemática desde el punto de vista de la doctrina acerca de que si existió o no realmente el Municipio en el México Pre-hispánico, sin embargo gran número de estudios, aseguran que el Municipio fue concebido entre los aztecas con el nombre de "calpulli" y esté, cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a los municipios europeos.

Salvador Toscano, dice que calpulli significa barrio y linaje congregación de callis, casas. (9)

Muñoz y Ruiz Massieu, nos dicen que calpulli es, "un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que posee: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ello sus descendientes. (10)

Para Manuel Orozco y Berra. - el Calpulli estaba sujeto a los aztecas llamados Tlatoanis quienes "ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes. (11)

En el Valle de Anáhuac un funcionario del Calpulli, el Calpullec o Teachcauh, que quiere decir pariente mayor, designado por un concejo, realizaba las funciones propias de un procurador o alcalde. El gobierno concejil designaba además a otros funcionarios que tenían facultades de carácter administrativo. (12)

Características de los Calpullis:

a) Conjunto de linaje o grupo de familias generalmente patrilineales y de amigos y de aliados; cada linaje con tierra de cultivo aparte de la de carácter comunal.

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

c) *Unidad económica que, como persona jurídica tienen derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.*

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

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

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

g) *Institución política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en él.*

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

De lo anteriormente expuesto podemos derivar lo siguiente:

1.- *En el México Pre-cortesiano, se tuvo una gran actividad urbana.*

2.- *El Calpulli es en algunos rasgos, asimilar al Municipio, pero es incorrecto equipararlo.*

3.- La organización política de los pueblos pre-hispánicos, tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el Municipio.

4.- EL Municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes.

1.5. EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

Antes de abocarnos a lo que fue el Municipio en la Nueva España, es necesario recordar que en el año de 1492 un 12 de Octubre, Cristobal Colón creyó haber descubierto una ruta para llegar a las indias, sin embargo llegó a un nuevo continente el cual incrementaría considerablemente la actividad económica de España.

En el año de 1519, Cortés desembarcó en las costas de Chalchiuecan, cerca de la actual Veracruz, e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de la embarcaciones con que vino desde Cuba, y a la solemne fundación de un AYUNTAMIENTO.

Existen tres grupos de autores que tratan de explicar en relación a las causas que determinaron la fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España:

A) Esquivel Obregón, señala que el Municipio surge como consecuencia de la legislación viegente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.

Bernal Díaz del Castillo, hace radicar el establecimiento del primer municipio en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba Diego Velázquez y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestará.

C) Gelpi Ferro, afirma que el municipio se estructura como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica. (13)

En la etapa de organización la legislación aplicable fueron la "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de la Indias" de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, eran señaladas las facultades de los adelantados o gobernadores y la determinación en las reglas a observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos y de la reducción total de la independencia municipal. Estas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales y la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron doce intendencias, cuya regulación se asentaba en la "Ordenanza de intendentes" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la

Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los intendentes y los Gobernadores. Se acentuó con esto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo.

1.6. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

En 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los Municipios, los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

De 1808 a 1810, el estado del Municipio fue el mismo, no hubo texto legislativo ni medida alguna que remediara o aliviara su decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba. En este periodo se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador. Don Miguel Hidalgo reconoce el fondo sociológico del Municipio.

Debido a las cuestiones suscitadas en 1808 se hizo necesaria la creación, formulación y expedición de una nueva Constitución: La Constitución de Cadiz.

Esta Constitución es hasta la fecha la que con mayor abundancia trata lo relativo al municipio. Bajo el Título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", estableciendo en sus diferentes preceptos los siguientes principios:

1. - Otorga a esta institución un fundamento legal más concreto;

2. - Puntualiza la función democrática de la Administración local; y

3. - Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a lo contenido en el Título a que se hace alusión.

El Decreto para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán. No hace referencia al Municipio, sin embargo el Capitulo XVII se desprende que éste no sufriría modificación al establecer lo siguiente "Mientras que la soberanía de la Nación forme un cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y en las que en adelante de derogen".

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, obra del Congreso General Constituyente establece la adopción del federalismo.

Aparecieron por primera vez los Estados como Entidades Federativas. El Municipio natural y jurídicamente es anterior al Estado como Entidad Federativa.

por lo que toca al Municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar

el más conveniente, "sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva".

Las Las Bases Constitucionales de 1835, establecían la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, éstas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero no hace alusión al Municipio.

En las Leyes Constitucionales de 1836 o Constitución de la República Mexicana de 1836. Se encargaba de organizar al Municipio y darle vida. Consagró como Constitucionales a los Ayuntamientos disponiendo que fueran popularmente electos y que los hubiera en las Capitales de Departamentos, en los lugares que los había en los años de 1808, en los Puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil.

Establecía facultades para los Ayuntamientos y los Alcaldes.

En el lapso comprendido entre la Constitución de 1836 a la de 1857 hubo varios Documentos Constitucionales, así tenemos a las Bases de Tacubaya, se convoca a un Congreso nuevo el cual elaboró el Proyecto del 42, el cual da un tratamiento particularizado al municipio, al disolverse este Congreso se instaló la Junta Nacional de Legisladores que expiden las famosas "Bases Orgánicas de la República Mexicana", que establece respecto de la organización municipal que: "el territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades". El 17 de Noviembre de 1845 la Asamblea

Departamental de la República con fundamento en el artículo 134 de las Bases Orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviese por lo menos 4 mil habitantes tenían derecho a elegir Ayuntamientos.

La Constitución de 1857, dejó sin elevar a precepto constitucional al régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. (14)

No se eleva a rango municipal lo tendiente al régimen municipal. No obstante que el constituyente J.M. Castillo Velasco-presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades muy completo y basado en consideraciones objetivas y trascendentes.

Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior.

Encontramos por primera vez la idea de "Municipios Libres", en el decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección popular y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

Se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, Gro., creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente se preocupó por llevar a la Constitución el

principio de la Libertad municipal. Sosteniéndose a votación al siguiente texto:

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

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

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados tendrán al mando la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales..."

Este artículo constituye el fundamento de la existencia del municipio mexicano; a la fecha ha sufrido substanciales reformas, mismas que por su importancia serán materia de análisis en el capítulo siguiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) RENDON, Huerta Teresita, *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., p. 76.

(2) OCHOA, Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p. 62.

(3) *Idem.* p. p. 63-65.

(4) *Idem.*

(5) ACOSTA, Julio y ESQUIVEL, Obregón Toribio, *El Fuero Municipal*, Edit. Jus, México, D.F., 1940, p. p. 31-54.

(6) *Idem.*

(7) *Idem.*

(8) RENDON, Huerta Teresita, *Ob. Cit.* p. 107.

(9) TOSCANO, Salvador, *El Desafío Municipal*, Centro de Estudios Municipales Núm. 1 Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1985, p. p. 159-160.

(10) *Idem.*

(11) *Idem.*

(12) *Idem.*

(13) NAVA, Oteo Guadalupe, *Cabildos de la Nueva España*, México, Secretaría de Educación Pública, SEP., Col. SEP/Setentas, Núm. 78, 1973, p. 36.

(14) RUIZ, Massieu José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Edit. Porrúa, México D.F., 1990, p. 36.

C A P I T U L O S E G U N D O

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS

2.1. LA REFORMA MUNICIPAL.

Con la Reforma Municipal se inició un proceso dinámico y permanente de revisión y de distribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Y, en consecuencia, se inició un proceso dinámico de concertaciones y de convenios entre ellos, la Reforma Municipal ha generado un nuevo continente normativo que se integra con la reforma al Art. 115 Constitucional, la adecuación de la legislación secundaria federal y estatal, la reglamentación municipal y la normatividad que va derivando de la progresiva descentralización de funciones y recursos del Gobierno federal y estatal hacia el gobierno municipal.

De las reformas que se hicieron al Art. 115 Constitucional, a partir de 1917, puede observarse que casi todas contribuyeron a enriquecer la democracia en cuanto al aspecto electoral se refiere. Por lo demás, fueron bastante restringidas, concentrándose en aspectos que no beneficiaron directamente al municipio en comparación con las reformas de 1983. Para ello, basta observar lo estatuido en cada una de ellas. (1)

2.1.1. LA PRIMERA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original. La primera reforma (Diario Oficial del 20 de agosto de 1982) se hizo para modificar el número de

representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

2.1.2. LA SEGUNDA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

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

2.1.3. LA TERCERA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La tercera reforma (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

2.1.4. LA CUARTA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (Diario Oficial del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

2.1.5. LA QUINTA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

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

2.1.6. LA SEXTA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

"La sexta reforma (Diario Oficial del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la

Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

En sí, las anteriores reformas se limitaron a hacer extensivas al régimen municipal las normas de la no reelección y del ejercicio unipersonal del poder municipal que rigen para el Ejecutivo Federal. Se concedió a los municipios la facultad de reglamentar las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, y se les incluyó como entidades responsables, junto con los Estados y la Federación, del desarrollo de grandes áreas urbanas, llamadas también conurbadas. Pero nada se hizo de importancia, como consta en los datos de nuestra historia, por ampliar el ejercicio democrático de la participación ciudadana en los asuntos de sus comunidades municipales, como entes políticos.

2.1.7. LA SEPTIMA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La séptima reforma (Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977) a la fracción III, párrafo último de nuestra Constitución, introdujo en el régimen municipal el principio de la reforma política que preconizaba el gobierno de José López Portillo, al establecer "... el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes". De igual forma introdujo el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

A pesar de todo lo limitada que era, como en general lo era la concepción misma de la "reforma política" que sostenía aquel gobierno, la reforma constitucional de

referencia, volvió a poner a la orden del día el debate y la lucha política en torno a la democracia municipal, viniendo a dar una nueva tónica y una fuerza renovada a la batalla por una efectiva reforma política nacional. Al poco tiempo algunos Estados ampliaron el sistema de representación proporcional a sus municipios. Sin embargo, a varios años de distancia, no podemos decir que el gobierno mexicano haya sabido responder a las expectativas ciudadanas y eso se puede constatar inclusive por lo que respecta al actual gobierno.

2.1.8. LA OCTAVA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La octava reforma (Diario Oficial del 3 de febrero de 1983), toca a Miguel de la Madrid Hurtado continuar en la línea reformista de sus antecesores, ésta ha consistido en hacer algunas reformas a ciertos artículos de la Constitución Federal y a otros ordenamientos jurídicos, con el único objeto de lograr el consenso de los gobernados y de crear una apariencia de gobierno democrático. La práctica política del actual régimen ha demostrado mucha distancia entre los discursos y hechos.

Durante su campaña, el candidato del PRI, Miguel de la Madrid Hurtado, sostuvo 7 puntos programáticos, que son:

1. - Nacionalismo revolucionario.
2. - Democratización integral.
3. - Sociedad igualitaria.
4. - Planeación democrática.

5.- *Revolución moral de la sociedad.*

6.- *Descentralización de la vida nacional.*

7.- *Desarrollo, empleo y combate a la inflación.*

Las anteriores ideas formaron parte de la directriz fundamental de su gobierno, no está por demás decir, que la práctica de la mayoría de estos planteamientos han sido equivocados y/o desviados del objetivo originalmente propuesto, sin embargo no nos vamos a referir a todos esos puntos, sino solamente abordaremos la reforma octava al artículo 115 constitucional, por ubicarse ésta dentro del planteamiento denominado: Democratización integral.

Una de las fuentes legitimadoras de las formas de organización del poder en el Estado mexicano es, sin lugar a dudas, las elecciones, las reformas a los preceptos legales, la instrumentación de políticas acordes con el momento, etc. Es importante por ser éste nuestro objetivo sostener que muchas de las reformas implementadas en regímenes anteriores, son de forma y no de fondo, como es la situación de la presente.

El Estado no puede presentarse descaradamente como el instrumento de dominación de una clase social, por lo que asume la actitud de defensa de un bien común que corresponde al interés general, esto es, al de todas las clases sociales, aunque en realidad es el interés de la clase dominante pretendiendo para esto limitar la participación política de clases e individuos para imponer las condiciones que aseguren

el tranquilo devenir del sistema. Exactamente a eso queda circunscrita la reforma que hoy comentamos.

Con esta nueva reforma al 115 constitucional, el gobierno de Miguel de la Madrid intenta dejar muy claro, que el Estado en que vivimos es un Estado de derecho, y, por lo tanto, los gobernados habrán de sujetarse a él.

Podemos sacar como conclusión importante, que la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es otro de tantos actos legitimadores del poder dominante ya que los medios de legitimación varían entre las distintas clases. Mientras las clases dominadas legitiman al Estado por medio del consenso, las clases dominantes no requieren obligatoriamente de esta medida. Muchas veces la legitimación la reconocen por medio de una aceptación abierta a las medidas políticas asumidas por el Estado. Como es el caso de la participación de los partidos políticos en las contiendas electorales permanentemente.

2.1.9. LA NOVENA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

La última reforma, publicada en el (Diario Oficial el 17 de marzo de 1987), logra conjuntar de una manera clara todo lo referente al municipio en el art. 115, remitiendo lo relativo a los Estados al Art. 116 de la propia Constitución. Por lo anterior, el texto final de este artículo quedó comprendido en ocho fracciones.

Debido a que se suprimieron las fracciones IX y X del artículo que comentamos, la fracción VIII vigente establece:

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

"Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. (2)

2.2. ANALISIS JURIDICO AL ACTUAL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL .

2.2.1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS.

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al municipio libre como el valuarte de los derechos de la comunidad que se organizaba para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, tomando como base las reformas de 1983 y 1987 al artículo 115 y sin que sigamos una secuencia seriada de las fracciones de este precepto, lo comentamos por apartados globales que tienden a destacar la intención del Constituyente originario y del Constituyente permanente: de reconocer y garantizar la autonomía del municipio.

La autonomía municipal, nos dice Arnoldo Schwerert Ferrer, es "el derecho del municipio a darse sus propias normas, elegir libremente los gobernantes locales, y resolver, sin interferencias los asuntos propios de su comunidad".

A nuestro juicio, la autonomía municipal es el derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas y resuelva sin interferencia de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; y que esta prerrogativa de autonomía se encuentre definida y garantizada en el ordenamiento supremo del Estado.

Así la autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos válidamente analizarla en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía política. b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa. (3)

2.2.2. AUTONOMIA POLITICA.

El postulado revolucionario que situó al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y que tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. Como antes comentamos, esta fracción incluyó la decisión política de que no existan

autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado, debido al nefasto recuerdo histórico de la jefaturas políticas y prefecturas.

Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa a las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos en el período inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del municipio, encontramos que las reformas de 1983 establecieron, en la fracción primera del artículo, un 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. Era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, y los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal. "La suspensión de ayuntamientos fue una institución reservada dentro de las facultades del gobernador hasta 1917, ya que con la expedición de las constituciones estatales a la Promulgación de la vigente Constitución Federal, hubo dos variantes: a) Suspensión otorgada como facultad del gobernador pero con aprobación de la legislatura; b) Suspensión como facultad exclusiva de la Legislatura."

Resulta loable que actualmente a nivel constitucional, se establezca un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que: sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislaturas; sólo por causas graves previstas en una 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. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así, las legislaturas locales designarán a los vecinos de que integrarán los consejos municipales para concluir los periodos respectivos.

La regulación constitucional a nivel federal de estos cuatro procedimientos, según lo señala González Oropeza, "en lugar de ser instrumentos del gobierno de los Estados para sojuzgar a los municipios, deben considerarse como medidas reconstructivas del orden constitucional respetuosas del sufragio popular".

Dentro de este cometario referente a la autonomía del municipio debemos destacar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la

integración de sus ayuntamientos. No obstante, la representación proporcional con límite poblacional, únicamente fue aplicada en trece entidades federativas, de lo contrario, tan sólo 36 municipios se hubieran beneficiado.

Las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país y ésto fue ratificado en la reciente reforma de 1987 a la fracción VIII de nuestro artículo en estudio.

Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los 2,378 municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe la contienda política de varios partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

Por otra parte, desde el punto de vista teórico y con base en las constituciones políticas de los Estados y en sus respectivas leyes electorales, todos ellos prevén la posibilidad de partidos políticos estatales, siempre y cuando se reúnan los requisitos que en relación con esto establecen sus ordenamientos afines; sin embargo, en la práctica encontramos que no existen tales organizaciones y que el proceso electoral municipal ha quedado supeditado expresamente a la contienda de los partidos políticos nacionales. (4)

2.2.3. LA AUTONOMIA FINANCIERA.

Se afirma con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal. Este apartado fue, sin

duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 Constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o 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.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción segunda del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción cuarta de este precepto, estableciendo mínimos de contribución para los municipios.

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las contribuciones anteriores. Debo resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución General a los municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cual el Estado

administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De total importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos 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 del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Creemos que en esta forma se evita que organismos, privados y oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituar en una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente, la fracción cuarta del artículo que comentamos, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados. Se establece, como

cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio. (5)

2.2.4. LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.

Las fracciones segunda, tercera, quinta, sexta, octava, 29. párrafo del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía

y buen gobierno, reglamentos circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

En la fracción tercera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un digno modo de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera: El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada "asociación de municipios" para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en

otros países, como es el caso de los llamados syndicats de communes en Francia cabe aclarar que en Francia un grupo de comunas integrarían un municipio mexicano. Creemos que será de gran utilidad esta asociación de municipios para coordinar la prestación más eficaz de servicios públicos, como abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenajes, seguridad pública y tránsito, etcétera. Se sumarán así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones. Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere el acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Esta figura fue considerada como posible solución para aquellos municipios rurales con un aparato administrativo ineficaz y que por sus escasos recursos era casi imposible que prestaran servicios públicos en forma directa. Si esto se logra en la práctica, puede representar una alternativa de sobrevivencia para muchos municipios del país.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el

Estado, en el ámbito de sus competencias lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados. Es importante señalar, que el fenómeno de la conurbación no basta que se presente geográficamente, sino que debe existir una interdependencia económica y social.

El texto actual de la Constitución otorga al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando el propio precepto, en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La autonomía municipal en materia de régimen territorial, indudablemente se consolidó con el texto de las fracciones V y VI del texto vigente. Siguiendo el propio orden que establecen dichas fracciones, afirmamos lo siguiente:

a) Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, tienen facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas

necesarias para regular lo relativo a zonificaciones y desarrollo urbano.

b) Los municipios tienen facultades para aprobar y administrar la zonificación de su territorio así como los planes de desarrollo urbano.

c) Los municipios tienen facultades para participar en la creación y administración de reservas territoriales.

d) Los municipios tienen facultades para controlar y vigilar la utilización del suelo urbano de su territorio.

e) Los municipios tienen facultades para intervenir en la regulación de la tenencia de la tierras urbana.

f) Los municipios tienen facultades para otorgar licencias y permisos para construcciones y para participar en la creación de zonas de reservas ecológicas.

g) En los términos de la fracción VI del artículo 115 los municipios cuentan con facultades para planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación y las entidades federativas el desarrollo de los centros de población, cuando éstos tiendan a formar una continuidad demográfica, o sea que se encuentren conurbados.

La fracción séptima del texto vigente del artículo en comentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción, tercera; su contenido se conserva original desde 1917. Al definir la Constitución que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tengan el mando de

la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, está previniendo, con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal que pudiese afectar, eventualmente, la tranquilidad de la población.

Con las reformas de 1987 fue suprimida la fracción novena creada por las reformas de 1983. Actualmente lo encontramos en la parte final de la fracción VIII, en lo que se refiere a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus empleados, señalando que se observarán al respecto las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias.

De acuerdo a esta fracción octava se establecen principios generales para que los Estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas las establecidas en el artículo 123 Constitucional. La estabilidad en empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los Estados y de los municipios.

La creación de este precepto ha asegurado la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los Estados y de los municipios.

Para finalizar, es conveniente indicar que lo que era la fracción X del artículo que analizamos, es la fracción

VI del artículo 116 Constitucional vigente. En ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la Federación y los Estados o entre los propios Estados con sus municipios. La complejidad de la vida de las sociedades modernas, como lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordinación entre Federación, Estados y municipios se podrá superar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciando una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de Federación y Estados, así como la autonomía municipal. Aspectos que serán abordados con mayor profundidad en capítulos subsecuentes. (6)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) QUINTANA, Roldán Carlos F., Principales Consecuencias Jurídicas de las Reformas al Artículo 115 Constitucional, Estudios Municipales, Núm. 15 Mayo-Junio, 1987. Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación México, D.F., 1987, p. 173.

(2) Idem. p.p. 178-181.

(3) SEHWERT, Arnold, Curso de Derecho Municipal, Universidad de Zulia, Venezuela, 1967, p. 109.

(4) GONZALES, Dropeza Manuel, La Desaparición de Ayuntamientos, Estudios Jurídicos en Honor a Roberto L. Mantilla Molina, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., p. 412.

(5) QUINTANA, Roldán Carlos F., Ob. Cit. p.p. 185-187.

(6) HERNANDEZ, Antonio Maia, Cit. por QUINTANA, Roldán Carlos F., Ob. Cit. p. 187-192.

C A P I T U L O T E R C E R O

ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA DEL MUNICIPIO

3.1. AYUNTAMIENTO.

Primeramente analizaremos las raíces etimológicas de la palabra Ayuntamiento.- del latín adiuncum, supino de adiungere, juntar unión de dos o más individuos para formar un grupo. Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con objeto de que administren los intereses del municipio.

En México como ya analizamos en páginas pasadas, los ayuntamientos datan de la dominación española, eran también llamados cabildos y fungían como un elemental y singular gobierno de los pueblos. En esa época y no obstante que la investidura de alcalde se asumía en razón de la manifestación del voto popular, los cargos de regidor no se obtenían únicamente a través de un proceso electoral, sino que normalmente dichos oficios eran objeto de venta y demás podían ser renunciables, generalmente recaían sobre los españoles que dominaban las provincias de la Nueva España.

Así tenemos que en el Derecho Constitucional de nuestra época, la doctrina emplea como sinónimos Municipio y Ayuntamiento, pero sin embargo existe entre ambos una distinción muy clara y precisa, el Municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el Ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se rige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados.

Para Rafael de Pina, Ayuntamiento es la corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio. Posada lo definió como "una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la constitución de la vida municipal". (1)

Al respecto la fracción I del Artículo 115 de nuestra Carta Magna, considera al Ayuntamiento como una autoridad dentro del Municipio designada por el sufragio electoral directo y compuesto por el presidente, los síndicos y ediles, y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

El régimen constitucional relativo a la modalidad de integración del Ayuntamiento, y de la esfera de sus atribuciones así como lo relacionado con su desaparición, fue ostensiblemente innovado por las reformas y adiciones al artículo mencionada a partir del 4 de Febrero de 1983. El alcance de la innovaciones de que se trata, puede ser apreciado siguiendo al respecto el comentario que hiciera el Ejecutivo Federal al Poder Revisor Constituyente para transformar el artículo citado, mismos que hiciera José Francisco Ruiz Massieu al afirmar que: "quedó derrotada la escuela clásica que sostenía que todo lo municipal debía confiarse al orden local, a excepción de la garantía de la libertad municipal que podría instituirse por la Constitución General. Aunque sólidos y abundantes eran los razonamientos de los ortodoxos, hubo una inteligente praxis política no exacta de soporte doctrinal. Para dejar de lado la cautela clásica, el Ejecutivo tuvo en cuenta los siguientes argumentos: a) Los Estados poco habían hecho por reivindicar al municipio y buen

número de ellos era precisamente instancia de sojuzgamiento; b) El Poder Revisor, en cuya formación participan las Legislaturas Locales, posee facultades para ampliar sus directas municipalistas, partiendo de las prevenciones que en este campo se han introducido de 1917 a la fecha; c) La Constitución no es una norma de orden federal, sino precisamente la fórmula que reparte la competencia entre los órdenes federal o nacional y estatal o local y; d) El nuevo artículo 115 conservaría su carácter de catálogo de bases a desarrollar y complementar por los constituyentes locales y por las legislaturas de cada Estado. (2)

Así mismo tenemos que en las fracciones I, II, IV, y VII del artículo 115 Constitucional menciona las atribuciones y prerrogativas que se otorgan a los ayuntamientos en su carácter de autoridad política-administrativa. Considero necesario señalar en primer término a la facultad de reglamentar las bases normativas que definan las Legislaturas, a través de la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En segundo término acordar sus municipios y con sujeción a la ley la posibilidad de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos municipales que les correspondan. En tercer lugar y en materia de finanzas públicas se concede a los Ayuntamientos la atribución de aprobar los presupuestos de egresos de sus municipios, con base en sus ingresos disponibles, reservándose a las legislaturas de los Estados la aprobación de las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

En el ámbito de las transformaciones políticas, se producen con las reformas y adiciones constitucionales dos

cambios fundamentales, se adopta por un lado en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios, el principio de representación proporcional, lo que tiende a democratizar su integración, y por el otro lado la fracción I del artículo ya mencionada, en el párrafo tercero prevee el procedimiento para que las legislaturas locales declaren la desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, atendiendo a las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que su juicio convengan. Igualmente tratándose de la desaparición del Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del mismo y ante la imposibilidad legal de que entren en funciones los suplentes o se celebren nuevas elecciones, se faculta a la legislaturas a designar entre los vecinos, a los Concejales Municipales que deban concluir los períodos respectivos.

3.2. PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente Municipal es un órgano unipersonal, ejecutor y directo. (3)

El artículo 115 en su fracción I, párrafo segundo, la elección popular directa de los presidentes municipales y su no elegibilidad para el período inmediato. Así mismo, señala en el propio párrafo lo siguiente: "Las personas que por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de

propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

El registro de las candidaturas de los miembros de los ayuntamientos se efectúan por fórmulas, integradas, cada una, por los propietarios y suplentes respectivos. La calificación de elecciones se realiza en la mayoría de los casos por la legislatura, por disposición de las Constituciones Locales, . El cargo de presidentes municipales corresponde desempeñarlos en algunos casos, al primer regidor propietario.

La duración del cargo de presidente municipal se fija en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales, siendo actualmente en todos los casos de tres años.

Mediante la reforma realizada en la fracción VII, último párrafo, del citado artículo 115 constitucional, publicada en el D.O. de 3 de febrero de 1983, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos, con lo cual, muchos candidatos a presidentes municipales y a primeros regidores de uno o varios partidos minoritarios tienen la oportunidad de participar como regidores de ayuntamientos presididos por los candidatos del partido que haya obtenido la votación mayoritaria.

Por lo que respecta a los requisitos para ser presidente municipal, estos se encuentran en las leyes orgánicas municipales. Casi todas las Constituciones Estatales

establecen como requisitos invariables los de la ciudadanía mexicana, la vencidad o residencia efectiva, por determinado tiempo en el municipio, y la edad mínima, la que oscila entre los 21 y 25 años. Otros requisitos se hacen consistir en saber leer y escribir y tener una preparación suficiente para el desempeño del cargo, en no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, etc.

En relación con la administración municipal, la doctrina ha distinguido tres formas de gobierno: la del alcalde-consejo, en la que se conceden facultades ejecutivas al primero y legislativas al segundo, la del gobierno por comisión, en la cual el concejo representa la mayor autoridad y nombra y comisiona al alcalde para determinado cargo municipal, el sistema de gerencia municipal; aquí el ayuntamiento electo nombra o contrata un gerente municipal, encargado de la administración. El primer sistema es adoptado en la totalidad de los Estados por las Constituciones Locales, con inclinaciones de algunos de ellos hacia el segundo sistema.

La función principal de los presidentes municipales consiste en ejercer las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Otras facultades contenidas en las Constituciones Locales y en las leyes orgánicas municipales, consisten en presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, otorgándoles en algunos casos votos de calidad; representar en los aspectos político y administrativo al municipio y velar por el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas, y diversas facultades más de vigilancia, nombramiento y administración. Por lo general, las leyes orgánicas municipales establecen el

principio de que las facultades expresamente encomendadas al presidente municipal, no podrán ser desempeñadas por el ayuntamiento, ni áquel ejercer las asignadas a éste como cuerpo colegiado.

El sistema de suplencia de los presidentes municipales y además miembros de los ayuntamientos se encuentra regulado en la fracción I, último párrafo, del artículo 115 de la Constitución, pues establece, refiriéndose a los integrantes de los ayuntamientos, que "si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley". En realidad, esta disposición deja la decisión final a las leyes de los Estados, las cuales con anterioridad a la reforma, habían reglamentado esta cuestión. Los sistemas establecidos varían de un Estado a otro, según se trate de faltas temporales o definitivas del funcionario municipal. Tratándose de faltas temporales, la facultad de sustituirlo corresponde en algunos casos al primer regidor, y a falta de éste, al que el siga en número, y en otras al secretario del ayuntamiento. En los casos de faltas definitivas, los Estados han adoptado también criterios diversos, pues en algunos de ellos se faculta al gobernador o a la legislatura para nombrar al nuevo presidente, mientras que en otros corresponde al propio ayuntamiento tal designación.

De conformidad con el párrafo tercero, de la fracción I, del artículo 115 de la Constitución, la facultad de suspender o revocar el mandato de los miembros de los ayuntamientos corresponde con exactitud a las legislaturas locales, la que sólo podrán ejercerla por alguna de las causas

graves previstas en una ley local y repetando el derecho de audiencia de los funcionarios afectados.

3.3. SINDICO.

Del latín *synducus*, que a su vez deriva del griego *syndukós*; abogado y representante de una ciudad.

Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público.

El síndico municipal es una figura de gran raigambre en la historia mexicana.

El síndico municipal es de gran importancia en la organización político-administrativa municipal. De acuerdo a lo que establece el artículo 115 constitucional, es electo popularmente por un período de tres años sin que exista la posibilidad de reelegirse para el período inmediato. Junto con el presidente municipal y los regidores principalmente constituye el ayuntamiento.

En las leyes orgánicas municipales no existe en cuanto al número, funciones y requisitos de elegibilidad de los síndicos. De hecho cada legislación municipal determina la cantidad de ellos con que contará cada municipio, así como las facultades que les otorga. Entre las atribuciones más importantes se encuentran las siguientes: vigila la hacienda

municipal y preside la comisión respectiva. Representa judicialmente al municipio y actúa como sustituto de agente del ministerio público.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad para ser síndico municipal existe una variedad de disposiciones, v.g., en algunas leyes orgánicas exigen ser mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos (Baja California), otras, la mayoría únicamente ser mexicano por nacimiento, la edad requerida fluctúa entre los dieciocho (la mínima) y veinticinco (la máxima); se necesita ser originario del estado y/o tener una residencia de seis meses (Guanajuato) hasta cinco años (Aguascalientes) en el municipio respectivo; ciertas leyes establecen algunos requisitos censitarios, tales como saber leer y escribir (Querétaro, Coahuila, etc.), otras sólo disponen que los candidatos tengan preparación suficiente para desempeñar el cargo (Colima). (4)

3.4. REGIDORES.

En el lenguaje castizo, el regidor rige o gobierna, así lo señala el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Por ello, en el campo de la ciencia jurídica, nos conduce a la aplicación e interpretación del derecho de los órganos de gobierno y administración de la primera expresión de organización política y administrativa del Estado mexicano: el municipio. (5)

Los regidores también llamados concejiles como este último vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante

del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal. La constitución de 1917, concibió la democratización de la vida municipal con el establecimiento, en su artículo 115 de una forma de gobierno que surge del procedimiento electoral directo y que se mantiene inalterable bajo el principio de que los ayuntamientos de elección popular directa constituyen el gobierno de la entidad.

De la anterior se sigue que los regidores, elegidos en las comunidades municipales, suelen vincularse a los intereses vecinales de la jurisdicción y, representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.

Privan en el ámbito de la democracia municipal que involucra a los regidores de principios esenciales: a) La no reelección y por lo tanto los regidores según lo ordena el artículo 115 constitucional, no pueden reelegirse en el período inmediato de gobierno de su municipio. b) La representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, independientemente del número de sus habitantes. A través de este último, y según las modalidades que se adopten en cada entidad federativa dentro de la legislación electoral aplicable, los candidatos a regidores de los partidos políticos que participen en las elecciones de los ayuntamientos, se benefician del principio mencionado, a partir de las reformas constitucionales del 4 de octubre de 1977 y con posterioridad las del 3 de febrero de 1983.

Los regidores desde el punto de vista administrativo, en esta rama del derecho público, son órganos

del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, tal como es el funcionamiento de los servicios públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991, p. 12.

(2) RUIZ, Massieu José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990, p. 69.

(3) DE PINA, Rafael, *Ob. Cit.* p. 395.

(4) *Idem.* p. 442.

(5) MARTINEZ, Cabeñas Gustavo, *La Administración Municipal en México*, Edit. Trillas, S.A., México, D.F., 1985, p. 42.

C A P I T U L O C U A R T O

AVANCES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL

4.1. INTRODUCCION.

La consulta popular realizada por Miguel de la Madrid, cuando fue candidato a la Presidencia de la República, apuntó que la tarea municipal requería de fortalecerse para reafirmar el modelo del federalismo mexicano, con espíritu arraigado de que la solución a los problemas deberían realizarse por la autoridad más cercana al lugar donde éstos se generan; es decir, la autoridad municipal.

En su compromiso político de devolver la legitimidad a las demandas populares, Miguel de la Madrid envió al H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional, que regula la vida municipal.

La iniciativa contenía ya en sí, la posibilidad de un cambio profundo, de raíz. La pauta general estaba dada y correspondía a los Estados y en particular a sus Legislaturas, implantar y adaptar a sus Constituciones Políticas y a su legislación en general, el nuevo enfoque del precepto constitucional. Sin embargo, consciente de que dicho cambio se tendría que dar através de un proceso integral, se instrumentó que através de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto, se formaran grupos de trabajo para el estudio y la puesta en marcha de la implementación correspondiente. Por otra parte, se instruyó a la Secretaría de Gobernación para que ampliara, tan importante temática, mediante el proceso de la consulta popular.

Y así la reforma se dio en el año de 1983, quedando plasmada en un artículo transitorio, el plazo de un año para su plena vigencia a partir de 1984. Ello, para que los gobiernos de los Estados realizaran las adecuaciones correspondientes a su legislación. (1)

En la reforma destacan tres aspectos del mayor interés, que serán objeto de análisis en este trabajo de investigación:

I. - El Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.

II. - La Vigorización de la Autonomía Política del Municipio.

III. - La Realidad Económica Municipal y los Límites al Libre Ejercicio del Autogobierno y la Gestión Administrativa.

4.2. EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

Para analizar este tema, es conveniente hacer referencia a algunos aspectos de interés que muestran cuál era la situación que prevalecía en los municipios del país hasta 1982, y que fueron recogidos durante la campaña político-electoral de Miguel de la Madrid.

1. - Antecedentes Hacendarios Municipales.

Hasta 1982, en el municipio prevalecía una elevada dependencia financiera del Estado y de la Federación.

Las finanzas públicas municipales incluyen las siguientes fuentes:

El presupuesto de ingresos y de egresos municipal. La inversión estatal y federal directa. La inversión estatal y federal coordinada. El crédito. La cooperación ciudadana.

El presupuesto de ingresos municipal tenía las siguientes características:

Se formaba de la aplicación de la ley de ingresos municipal, y ésta se circunscribía a ser un simple listado de actividades gravadas, pero sin contener una política fiscal que tomara en cuenta la estructura económica regional donde se localiza al municipio y desvinculada de una política de desarrollo general.

Los ingresos tributarios propios eran insuficiente y limitados a una serie de derechos misceláneos.

Había una gran cantidad de exenciones en leyes federales y locales para gravámenes municipales.

En los Congresos Locales se estructuraba y determinaba el contenido total de las leyes de ingresos municipales, y;

Había retrasos en la entrega de las participaciones federales y estatales, lo que ocasionaba problemas

financieros a los municipios, ya que éstas eran la principal fuente de ingresos.

En lo referente al presupuesto de egresos, éste tenía que ser aprobado por los Congresos Locales, lo que limitaba la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda.

En lo que respecta a la inversión estatal y federal directa, la primera era manejada por la dependencia de gobierno del Estado encargada de la obra pública, y la segunda por las diferentes delegaciones federales que ejecutaban su programa de obra pública, sin considerar al municipio, lo que ocasionaba traslapes en las diferentes obras; muchas de éstas no se terminaban y otras ni siquiera eran requeridas por la población.

En lo relativo a la inversión estatal y federal coordinada (Programa CUC que a partir de 1983 pasó a ser el CUD), este programa era coordinado a través de los COPRODES (Ahora COPLADES) de los Estados, en donde participaban únicamente autoridades federales y estatales, y poco se consideraba al municipio, respecto a la fijación de los montos totales de inversión y los sectores a que se destinarían.

En lo que se refiere al crédito, este provenía fundamentalmente de BANORRAS y de los fondos especiales de apoyo a los municipios, que maneja este banco, siendo prácticamente insignificante el papel de otras instituciones de crédito y de otros mecanismos financieros estatales. En todos los casos estos recursos financieros eran fuertemente condicionados al aval de los gobiernos locales.

Por último, la cooperación ciudadana, que es un mecanismo insuficientemente aprovechado, por la falta de comprensión del ciudadano, que cree que con los impuestos deben cubrirse todos los servicios que presta el gobierno, cualesquiera que sea su naturaleza.

Este cuadro reflejaba una elevada dependencia financiera del municipio respecto a la Federación y al Estado, auspiciada por la permanencia de características de atraso en los municipios, que se reflejaban a través de:

a). - Una burocracia municipal sin instrucción administrativa; escasamente renumerada y prácticamente sin prestaciones sociales; sin programas de capacitación; sin estabilidad en el empleo y consecuentemente, baja productividad en el trabajo.

b). - La deficiente reglamentación para el trabajo y la operación técnica en la prestación de los servicios que conforman la competencia municipal.

c). - Unas finanzas públicas con escaso desarrollo, lo que se agrava por la carencia de estudios hacendarios y de investigación general para el desarrollo administrativo y tributario y el fortalecimiento financiero, y;

d). - Carencia de sistemas de información. (2)

2. - Exposición de motivos a la reforma del Artículo 115 Constitucional.

En tales condiciones urgía el fortalecimiento municipal a través de los siguientes mecanismos:

La promoción sistemática de la investigación hacendaria municipal.

El apoyo de las inversiones estatales y federales por conducto del CUD.

La desaparición de tantas exenciones contenidas en las leyes federales y estatales, respecto a gravámenes municipales que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales, y a las entidades del sector paraestatal, federal y local.

El mejoramiento y mayor transparencia del sistema de participaciones a favor del municipio, afinado a su vez las fórmulas de distribución.

La educación de la coordinación, a fin de propiciar mejoría en las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La asistencia técnica y apoyos administrativos de los gobiernos locales a sus municipios.

El mejoramiento integral de la burocracia municipal, tanto en ingresos y prestaciones, como en capacitación para el trabajo, a fin de elevar la productividad.

Los mecanismos anteriores están contemplados de una u otra manera en la reforma al artículo 115, en cuya exposición de motivos se resalta lo siguiente:

La índole social y natural del municipio unidad política, administrativa y territorial, de nuestra vida nacional.

Que la práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que permitió multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y social, pero que en la actualidad están agotadas las posibilidades de ese centralismo y por lo contrario se ha convertido en una grave limitante para realización de nuestro proyecto nacional.

Que la descentralización exige un proceso decidido y profundo, gradual, ordenado y eficaz, que requiere la revisión de la redistribución de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios, devolviéndole al municipio la función primordial del gobierno directo de la comunidad básica, en virtud de que éste es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir dicha tarea.

Que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el marco del interés nacional, y que el fortalecimiento municipal es una cuestión nacional, en toda la extensión del vocablo.

Que el proceso de cambio debe darse desde la Constitución, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular.

Que tales cambios deben tender a vigorizar la hacienda municipal y su autonomía política, y en general, aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por lo Estados y la Federación.

Que en congruencia con el principio constitucional de los regimenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éste se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, que sean propias de cada una de las entidades federativas. (3)

3. - Aspectos Hacendarios de la Reforma al Artículo 115 constitucional.

Los aspectos hacendarios están contenidos en las fracciones II, IV, y V del artículo 115 Constitucional.

Artículo 115, Fracc. II.

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

Esto es, respecto del patrimonio, deberán las Legislaturas de los Estados incorporar en el cuerpo de una ley, todas aquellas normas que regulen el manejo de los bienes patrimoniales desde su definición, las formas de adquisición, su registro, su conservación, la desincorporación cuando hayan cumplido su objetivo, la transferencia, permuta o donación en los casos que así se prevea, etc. Esta ley deberá precisar además la responsabilidad de los funcionarios públicos en lo que a consolidación y acrecentamiento del patrimonio municipal corresponda.

Este punto de reforma reviste un significado especial en lo financiero, al quedar el manejo del patrimonio municipal previsto en la Constitución.

Igual es el caso de la facultad de los ayuntamientos de expedir disposiciones normativas de observancia general en lo administrativo, dado que de esta manera podrán implementarse medidas que favorezcan al fortalecimiento hacendario.

Artículo 115, Fracc. IV.

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".

Respecto a esta fracción, inciso a), lo más importante se refiere al impuesto predial, que ahora es de la hacienda municipal. Ello constituye sin duda la posibilidad de un fuerte ingreso fiscal al municipio y es la respuesta firme y decidida del gobierno de la república al reclamo afoso de este nivel de gobierno respecto de dicho impuesto.

Artículo 115, Fracc. IV.

a)...

Segundo párrafo.

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

Aquí el espíritu de la reforma parece orientar a que cuando un municipio no cuente con los recursos financieros, técnicos y administrativos, podrá solicitar al Estado los apoyos o la asistencia técnica necesaria, por tiempo predeterminado o por tiempo indefinido, hasta en tanto se den las condiciones necesarias para que pueda enfrentar con eficiencia la administración de las contribuciones referidas en esta fracción y en este inciso.

Da lugar a que en cada entidad federativa y para cada municipio las opciones sean variadas y coadyuven a una traslación paulatina y graduada de funciones al municipio.

Pero sin lugar a dudas establece como una potestad de los municipios el que podrán celebrar convenios con el Estado.

Artículo 115, Fracc. IV.

b).- "Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados".

El tema de las participaciones, es de la mayor importancia, puesto que ocasionalmente no dejaba de manejarse el asunto como que constituía un favor al municipio de parte de otros ámbitos de gobierno. Al incorporarse a la Constitución, se destierra esa idea de manera definitiva y se le da el carácter de ley que debiera tener.

Artículo 115, Fracc. IV.

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

En la fracción II del Artículo 115 reformado, se establece que la prestación de los servicios públicos municipales es una atribución que constitucionalmente se traduce en competencia exclusiva del municipio, y en esta fracción IV, c), se precisa que por la prestación de los servicios el municipio podrá obtener ingresos.

El espíritu de las recientes reformas constitucionales al artículo 115, contempla como uno de los

objetivos centrales, fortalecer económicamente al municipio, a fin de que pueda desarrollar y enfrentar las facultades y obligaciones que le corresponden como entidad prestadora de servicios, estableciendo las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social.

El fortalecimiento económico del municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología administrativa, utilizando métodos y rutinas modernas que faciliten elevar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Artículo 115, Fracc. IV.

Penúltimo párrafo.

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

Aquí se distinguen tres aspectos de interés:

a).- Las leyes federales no limitarán a los Estados para establecer contribuciones a la propiedad inmobiliaria, ni en lo relativo a los ingresos que puedan obtener los

municipios por la prestación de servicios públicos. Tampoco se considerarán exenciones en relación con las mismas.

b).- Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

c).- Sólo quedarán exenciones a favor de los bienes de dominio público.

Todo lo anterior significa fortalecer económicamente al municipio y que se acaba de golpe con los privilegios fiscales a diversas dependencias oficiales federales, estatales e incluso a personas físicas o morales privadas que gozaban de tales exenciones. Esta disposición tiene además un profundo significado político.

Artículo 115, Fracc. IV.

Ultimo párrafo.

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

Aquí también se distinguen tres aspectos de interés.

a).- Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos. Ello conlleva que las entidades federativas apoyen técnicamente a los municipios

para calcular los ingresos disponibles, durante un ejercicio fiscal, de conformidad con la estructura, contenido y supuestos legales que en lo fiscal refleje la ley de ingresos municipal.

b).- Los presupuestos de egresos serán aprobados por lo ayuntamientos, por lo que requerirán el apoyo técnico para que en el ejercicio del gasto público se normen los aspectos técnicos relativos a: su formulación; la estructura total del gasto; la determinación de los montos de gasto destinados a cada programa de servicio público; el alcance del gasto por pagos a los servidores públicos municipales; el alcance de la deuda pública anual y la justificación de cada concepto de gasto de luz de las políticas generales de desarrollo del país y de las políticas particulares de desarrollo estatal y municipal.

c).- Estas acciones en favor del municipio proporcionarán las bases generales en materia de ingresos y de gasto, coadyuvarán a que las Legislaturas Locales puedan ejercer la facultad de fiscalización, consignada en sus respectivas leyes orgánicas de los poderes legislativos locales. Facultad integrada hoy al texto constitucional que señala que las Legislaturas Locales revisarán las cuentas públicas municipales.

Por último, la fracción V del artículo 115 constitucional, presenta relación con la hacienda pública municipal, con motivo de ingresos que se generan en el cobro de derechos por: construcciones (permisos y licencias); fraccionamientos; y regularizaciones; en los términos de las leyes federales y estatales relativas a la materia. (4)

4. - La Implementación en los Estados.

La implementación en los Estados de los aspectos hacendarios de las reformas al artículo 115 constitucional implica tres aspectos:

A). - El jurídico, que se refiere a la adecuación de las leyes locales al texto constitucional, tales como: Las Leyes Orgánicas Municipales. Las Leyes de Hacienda Municipales. Las Leyes de Ingresos Estatales. Las Leyes de Ingreso de los Municipios. Los Códigos Fiscales Estatales. Las Leyes de Catastro Estatales. Las Leyes de Asentamientos Humanos y de Fraccionamiento de los Estados. Los Presupuestos de Egresos Estatales. Las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo de los Estados. Las Leyes Orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa en los Estados. Y desde luego la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Coordinación Fiscal entre la Federación y cada uno de los Estados del país.

B). - El administrativo, que deberá tomar en cuenta el régimen interior de cada Estado y regular los cambios que implica la reforma, correlativamente con las particularidades geográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada entidad federativa.

C). - Los "convenios" recomendados en el propio texto constitucional, mediante los cuales se concierta la participación conjunta estado-municipio, que son un mecanismo que agilizaría el proceso de cambio. (5) ;

4.3. LA VIGORIZACION DE LA AUTONOMIA POLITICA DEL MUNICIPIO.

Es indudable que el fortalecimiento de la hacienda pública municipal materializa el desarrollo integral y aumenta la capacidad ejecutiva de la administración, y esta mejora económica y administrativa es parte sustancial del proceso de democratización y de la política de descentralización de la vida nacional. Con la reforma al artículo 115, por primera vez se abre la posibilidad de un efectivo proceso de descentralización.

Antes, en lugar de corregirse el problema, las políticas de desconcentración habían venido fortaleciendo el centralismo. En síntesis, el mecanismo se caracterizaba porque:

- No obligaba la consulta a los municipios en la determinación de la inversión pública federal.

- No obligaba tampoco el traspaso de facultades ejecutivas y administrativas de la federación a los estados y menos aún a los municipios.

- Las propuestas de inversión ciertamente resultantes de la aplicación de las técnicas de planeación, no tomaban en cuenta a las autoridades municipales donde se ejecutaban los proyectos.

- La jerarquización de las propuestas de inversión se realizaba entre los delegados de las Secretarías de Estado y cuando mucho oyendo a los gobernadores, en la mayoría de las veces, como mero protocolo.

- En la inversión aplicada a una localidad o municipio, en todos los casos prevalecía la intermediación financiera y administrativa de los gobiernos estatales.

- La tendencia que resultaba es que todo se determinaba desde el centro y que el gobierno federal imponía en mucho su voluntad a los gobiernos estatales y municipales.

Los ejemplos de centralismo excesivo del poder político decisorio en asuntos regionales y del país, a través de diferentes mecanismos, eran múltiples, lo que deterioró el modelo federalista.

Con la reforma indudablemente que se vigoriza la capacidad política de los municipios para la toma de decisiones.

La reforma específica la participación directa del municipio en diversos aspectos de la vida comunal, y así, responsabiliza a las autoridades municipales, y se fortalece su poder político con una verdadera facultad de controlar diversos aspectos que conformen el ámbito de su competencia.

Hoy, el municipio tiene potestad para desarrollarse e implementar procesos administrativos, buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos, de otros municipios e incluso del gobierno de su Estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y la creación de reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la geografía humana y económica de acuerdo al modelo que adopte

respecto a la localización industrial y de las actividades económicas en general.

Aspectos todos de gran importancia en la vigorización de la autonomía política y de las funciones de derecho público, que como ente de gobierno le obliga a desarrollar.

La reforma da nueva fuerza política y económica al municipio, que va a permitir en este proceso de cambio, que se descentralicen las decisiones, que se transfiera al municipio la facultad política que debe tener a los habitantes de sus comunidades.

En síntesis, la reforma al artículo 115 Constitucional es parte esencial de la política del fortalecimiento del federalismo; del arraigamiento del proceso democrático, mejorando la capacidad administrativa y el poder político, junto con la mejoría económica.

La reforma ofrece participación democrática a nivel local; y como parte del esquema federalista, exige distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales, y esto es más, una verdadera descentralización.

También es importante destacar que este modelo implica forzosamente para el municipio una apertura a la vida política del país, con las ventajas y limitaciones que ello supone. (6)

4.4. LA REALIDAD ECONOMICA MUNICIPAL Y LOS LIMITES AL LIBRE EJERCICIO DEL AUTOGOBIERNO Y LA GESTION ADMINISTRATIVA.

La reforma al artículo 115 es indudable que ha generado un proceso donde sobresalen exigencias que deberán cubrirse, considerando la realidad económica y el nivel de la capacidad en la legislación administrativa de los municipios.

Las exigencias se refieren a la necesidad de mejorar la capacidad administrativa municipal, mediante la capacitación y actualización de los servicios públicos municipales en tareas de: presupuestación, planeación fiscal y de operación técnica de los servicios públicos.

La necesidad de formular y aplicar manuales que establezcan con precisión la división de funciones al interior del municipio y los procedimientos administrativos que se utilizarán en las diferentes tareas, así como reglamentar adecuadamente la operación técnica, la administración y la ejecución de los servicios, y de las obras públicas municipales.

Pero esto mismo, expresado en forma tan genérica, puede constituir una limitante en el alcance de la propia reforma. Más bien debe pensarse en que el cambio requiere que se detalle, se precise con mayor rigor, que dentro de un periodo de transición, las diversas funciones de la gestión administrativa deban trasladarse en forma definitiva al ámbito municipal. En éste esquema el proceso deberá prever su propia evolución, para lograr en un plazo determinado que se alcancen los objetivos de la misma.

Por ejemplo, los convenios que el texto constitucional prevé que se celebren entre municipios y entre éstos con el gobierno del Estado, deben detallar que existirá un periodo de transición donde paulatinamente los municipios vayan asimilando la tecnología administrativa, vayan experimentando por sí mismos el cambio y después de ese plazo, se encuentren con la suficiente experiencia, la suficiente capacidad técnico-administrativa para tomar de manera directa la responsabilidad que implica dicho proceso.

En ese periodo de transición, el municipio requiere contar con el apoyo total de sus gobiernos estatales y comenzar a resolver todos los problemas de su ámbito dentro del contexto constitucional, sin comprometer el crecimiento económico de su región, de su Estado y del país.

Por otra parte, es evidente que la reforma trae ventajas muy palpables, pero que se van a dar de manera evidente en los municipios grandes, aquellos considerados urbanos y metropolitanos, y proporcionalmente de manera menos evidente en los municipios que tiendan a tener características rurales. En estos últimos lo económico no tendrá el mismo impacto, y evidentemente, por la ubicación geográfica de los mismos y porque no va a existir la base fiscal para generar en el monto suficiente las contribuciones previstas en la reforma, las dificultades serán mayores, y en la medida que lo económico se interrelacione en este esquema con el poder político, el cambio político esperado, la fortaleza política en las decisiones, también se verá mermada.

Es así como la realidad económica establecerá los propios límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa en la vida de muchos municipios.

Así pues, el proceso de reforma exige o implica necesariamente que la instrumentación de la misma apoye la mejoría de la capacidad administrativa, y todo lo que de ello se derive, a fin de darle la amplitud, la elasticidad suficiente al ejercicio del gobierno y la gestión administrativa municipal.

Esto es particularmente necesario, ya que muchos municipios del país e incluso Estados, están muy lejos de tener la capacidad administrativa y la disponibilidad de recursos humanos que exige el cambio generado por la reforma, a fin de lograr rasgos esenciales de un nuevo federalismo.

Toda la estrategia que se diseñe para que se dé dicho cambio, deberá tener en cuenta que éste se vaya presentando con el traslado gradual pero sistemático de las facultades a los municipios.

La reforma al artículo 115 constitucional ofrece la oportunidad a los gobiernos de los Estados de desterrar la idea acerca de la fuerza que ha tenido la justificación histórica mantenida con vigencia hasta el presente, de que las cosas se han manejado así con un centralismo excesivo y el consecuente paternalismo, debido a la incompetencia de las autoridades municipales para llevar a cabo una adecuada administración de recursos; ofrece la oportunidad a los gobiernos estatales para que ya no se justifique de ninguna manera la centralización de funciones; para que ya no se

justifique la intermediación en la solución de tantos asuntos de importancia local, para los municipios.

En este esquema los beneficios serían amplios, pero también el esfuerzo.

Finalmente, es muy fácil decir que la reforma es excelente y traerá resultados benéficos; sin embargo, y reconociendo que en lo fundamental ello es así, es necesario probar su operancia, empeñarse con sinceridad en implementarla, venciendo los obstáculos históricos, políticos, administrativos, y de otra índole, que se oponen a ella; pero también siempre dispuestos a corregir el rumbo cuando la realidad demuestre que se está en un error. En este sentido, hay que considerar a la reforma en el contexto del México actual, de su sistema político en general y del papel que en él desempeñen los tres niveles de gobierno.

Para ello, es necesario dar una respuesta práctica conforme a las circunstancias actuales de nuestro país, a las siguientes interrogantes:

¿ Cómo se va a enfrentar la tendencia al centralismo político que todavía subsiste en algunas regiones de nuestra patria ?

¿ Cuál es el equilibrio de poder político y económico que debe haber entre los gobernadores y los presidentes municipales ?

¿ Cómo alcanzarlo sin desgastar al sistema ?

¿ Cómo vencer la falta de medios de administración y capacitación a nivel municipal, sin caer en el paternalismo ?

¿ Cómo evitar que los municipios sigan siendo "fortalecidos" solamente a base de darles más dinero ?

¿ Cómo acabar con la práctica de utilizar a las autoridades municipales solamente para que aparezcan en la foto en las instancias donde se concertan acciones que afectan al municipio ?

¿ Cómo llegar a que sean las autoridades municipales, respecto de las funciones que les son propias, quienes decidan de conformidad con otros niveles de gobierno el contenido de los convenios ? ¿ Cómo lograr que se dé cabida en aquéllos a las variantes que aconseje la diversa capacidad administrativa de cada ayuntamiento ?

¿ Cuáles de las funciones que se asignan al municipio, no es deseable que se particionan según el número de municipios dentro de un Estado, sino que se dé lugar a la administración estatal o a la intermunicipal ? ¿ Y en qué casos particulares al transferirles la función, sólo reciben problemas y costos, y nada de los beneficios ?

¿ Hasta qué punto los gobiernos estatales pueden establecer sistemas de coordinación para que los municipios actúen solidariamente y en concierto con las estrategias globales de cada entidad y del país ?

¿ Cómo lograr que sean productivos los gravámenes que ahora son municipales, ya que sus costos de administración

son tan altos que si se asumieran plenamente por los municipios, les implicarían pérdidas ? ¿Cómo evitar que las autoridades estatales subsidien encubiertamente a los municipios haciéndose cargo total o parcialmente de dichos costos ?

Hay que insistir en el federalismo exige distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales y no simple traslado de recursos económicos, y que a su vez se debe exigir que esas facultades sean formales, reales, con poder político suficiente en cada ámbito federación, estados y municipios, a fin de mantener su autonomía e identidad.

El federalismo es esencialmente un modelo de organización político-administrativa, el cual precisa de claridad en la distribución de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios, y aún cuando importante, no lo es todo el simplemente trasladar recursos económicos de un nivel de gobierno a otro.

En relación con lo anterior, se debe analizar cuáles son los obstáculos que hay en el camino de implementación de la reforma; si algunos son sólo resultado de la inercia heredada del pasado, y si otros son realidades que han tenido y tienen su justificada razón de ser, en cuyo caso se decidirá como encarar los costos que implica el removerlos, e imponer una estrategia para que con prudencia, pero firmemente, se llegue paulatinamente a la meta. Se debe igualmente ser honesto con nuestro país, para evaluar atentamente el proceso de instrumentación, pues es posible, y no sería la primera vez que ocurriera, que en algunos casos la reforma se haya quedado

corta, y en otros haya ido más allá de lo realizable, y en tal supuesto propiciar que se dé cabida a un proceso de reajuste.

La reforma no debe ir más allá de lo deseable y que no se va a trastocar la soberanía de los estados, que el modelo federalista otorga y se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es el momento de congratularse y cantar victoria; nunca lo es. Es el momento de reflexionar en los medios de instrumentación y de ponerlos en marcha. (7)

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) PEREZ, Partida Héctor R., *El Municipio y la Reforma al Artículo 115 Constitucional*, Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, Tribuna, México, D.F., 1987, p. 97.

(2) *Idem.* p. 98

(3) *Idem.* p. 99

(4) RIVAS, Eduardo, *Participación de los Municipios en los COPLADE*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, 12-13, octubre-marzo, INAP., México, D.F., 1984.

(5) *Idem.*

(6) OLMEDO Raúl, *La Reforma Municipal, Expresión del Nuevo Federalismo Mexicano*, Estudios Municipales, Núm. 15, Mayo-Junio 1987, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F., p. p. 29-40.

(7) *Idem.*

C A P I T U L O Q U I N T O

PRONASOL RETROCESO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

5.1. PRONASOL FORTALECE EL CENTRALISMO POLITICO Y LA HEGEMONIA DEL PARTIDO POLITICO EN EL PODER.

Programa consentido del sexenio, legado ideológico del salinismo, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) está siendo sujeto a un riguroso examen y crítica en el extranjero, del que no sale bien librado.

Los hallazgos de las investigaciones realizadas por un grupo de especialistas de Estados Unidos y México, coordinados por Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox, no son del todo halagadores para el régimen.

Si bien se le reconocen algunos aspectos positivos, los estudios subrayan que más allá de su intención de combatir la pobreza, los recursos del Pronasol se manejan con criterios políticos, además de que el programa contribuye a reforzar el centralismo político, obstaculizar el pluralismo y reconstituir el sistema presidencialista.

Más aún, el Pronasol ha coadyuvado al fortalecimiento de un partido hegemónico en un contexto electoral vaciado, desequilibrado y que de entrada coloca al PRI con una ventaja fenomenal en la competencia electoral.

*Incluidos como capítulos separados del libro *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, que en breve será editado por el Center*

For Us-Mexican Studies of the University of California, en San Diego, los estudios de John Bailey, Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, y Denise Dresser, contradicen de manera irrefutable el discurso oficial en torno al programa.

Contra toda retórica oficial, el gasto del Pronasol sí está determinado por consideraciones políticas. "Inequivocamente, podemos demostrar que los recursos del Pronasol se manejan con criterios políticos, y los que dicen que no, no lo van a poder demostrar nunca", dice Molinar Horcasitas en entrevista con EL FINANCIERO.

En coautoría con Jeff Weldon, de la UCLA, el investigador mexicano realizó un análisis de los patrones de distribución de los recursos del Pronasol en los diferentes Estados 1991, utilizando un modelo econométrico en el que se incluyeron variables de pobreza, restricciones presupuestarias de los Estados y las votaciones obtenidas en las elecciones de 1998.

"Resultó que Pronasol sí está determinado política y electoralmente". En particular, se asignaron más recursos a aquellas entidades en las que, junto con las federales, había elecciones para gobernador en 1991.

Además, se destinaron mayores recursos a las entidades en las que el cardenismo tuvo altas votaciones en 1988, y menos recursos en las cuales el panismo fue fuerte.

"Pronasol es una especie de catecismo para cardenistas remisos, no para panistas remisos. La idea era reconvertir al cardenismo, no al panismo. A los Estados

panistas se les dieron menos recursos de los que les deberían haber tocado, si sólo analizáremos los niveles y las restricciones presupuestales".

Carlos Salinas de Gortari, Carlos Rojas y los voceros del Pronasol han repetido insistentemente que la distribución de recursos del programa no tiene ningún componente político-electoral.

Si ello fuera cierto, juzga el investigador, los resultados para los Estados con pobreza deberían haber sido otros. Entre más población indígena, más población que gana menos de un salario mínimo, más Pronasol, y en el segundo caso los resultados dan una correlación negativa.

Pronasol sí tiene cierta relación con algunos elementos característicos de pobreza, pero al introducir las variables sociales, presupuestarias y políticas, resulta que en las entidades donde la votación del PRI fue muy alta en 1998 se enviaron recursos adicionales, en tanto que donde hubo fuerte votación cardenista y elecciones estatales en 1991 el gasto se disparó, obtuvieron más de lo que se podría esperar que recibieran por sus niveles de pobreza o por sus restricciones presupuestarias.

"La correlación es suficientemente fuerte. Es muy fuerte, es significativa, es clara. No tenemos duda de que existe esta relación". Los niveles de pobreza pesan en las decisiones que toman los directivos de Pronasol, pero también lo hacen las motivaciones políticas. Y posiblemente estas últimas pesen más.

Para Deniese Dresser, investigadora del ITAN, alma mater de muchos de los altos funcionarios del gobierno salinista, tampoco hay duda de que el Pronasol es un programa con fines políticos.

Autora de una monografía sobre Solidaridad, publicada por la Universidad de California en San Diego, que causó enojo entre los más altos círculos de gobierno en México, Dresser destaca que Pronasol al que define como una respuesta neopopulista a problemas neoliberales no es ni ha sido nunca un programa puro de alivio a la pobreza.

Con Solidaridad, Salinas comprueba que es un hombre pragmático: le interesa mantener a su equipo y al PRI, en el poder. "¿Qué le interesan los pobres? Pues le interesan en la medida en que le otorgan apoyo electoral".

Autora del texto "Bringing the Poor Back In: Poverty Alleviation and Regime Legitimacy In Mexico", que forma parte del libro coordinador por Wayne Cornelius, maestro de Carlos Salinas en la Universidad de Harvard, la investigadora menciona que el perfil electoral del Pronasol es muy particular.

"Está orientando no a los pobres y extremadamente pobres, según los criterios del Banco Mundial, sino a los pobres que votan, a los pobres de los 800, los pobres producidos por los ajustes económicos. Pronasol está canalizando a los pobres que importan electoralmente y ellos se encuentran sobre todo en las zonas urbanas del país", agrega la Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Princeton. (1)

5.2. PRONASOL: RECUPERACION DEL VOTOS PARA EL PRI.

Molinar y Weldon encontraron no sólo que los recursos de Solidaridad se distribuyen de acuerdo con consideraciones políticas, si no que el gasto del Pronasol fue un elemento importante en la recuperación electoral del PRI en las elecciones de 1991 en relación con los niveles que obtuvo tres años antes.

Aunque a este respecto las conclusiones son menos contundentes, debido a razones metodológicas, se encontró que sí tuvo un cierto efecto. El dinero de Pronasol sí funcionó para restarle votos al cardenismo en los Estados en los cuales había tenido fuerza.

En los casos en los que el Pronasol destinó más recursos de los correspondería a los niveles de pobreza, el PRI recobró una gran cantidad de votos entre 1988 y 1991. "Si tuvo algún impacto. Es muy difícil evaluar qué tan fuerte fue porque mucha parte del cambio queda sin explicar".

En opinión de Molinar, la estrategia de emplear el gasto del Pronasol como instrumento de recuperación electoral fue exitosa. "Si fuese Carlos Salinas o el encargado del Pronasol, yo estaría satisfecho no sólo porque se logró una recuperación importante del PRI, sino porque se incorporó a mucha gente a la organización, que después traerán votos".

Fue un gasto que no sólo compró votos para esta elección, sino que fue una inversión que compró militantes. Si yo fuese priista, me sentiría satisfecho", dice para el investigador, actualmente trabajando en El Colegio de México,

el hecho de que el gasto de Pronasol haya contribuido a recuperar la votación priista en "una conclusión estimulante".

Es bueno, argumenta, que el gobierno reciba con claridad el mensaje de que las decisiones que toma tienen consecuencias electorales, de que la gente está atenta a lo que pasa y vota en consecuencia. No faltará quien diga eso es clientelismo.

Y "a riesgo de que digan que soy priista", Molinar sostiene que la utilización clientar de los recursos no es un obstáculo a la modernización del país.

Si esto es bueno o malo, agrega, es un asunto que merece mayor debate. Yo pienso que es bueno. Pronasol distribuye los recursos conforme votó la población. Algunos críticos del programa dicen que se trata de clientelismo electoral.

"Nosotros no estamos tan seguros de ello. Sin duda, es clientelismo electoral, pero no nos parece que sea contrario a la democratización del país. Lo que quiere decir es que cuando la gente está votando en contra del gobierno, el gobierno escucha y está guiando su política a partir de los resultados electorales que tiene. Eso es parte de la regla de democracia".

Mientras Molinar Horcasitas piensa que el programa no constituye una traba a la transición democrática, la investigadora del ITAM sostiene una posición contraria.

El uso de clientelar de Solidaridad, a su juicio, contribuye al fortalecimiento de un partido hegemónico en un contexto electoral viciado, desequilibrado y en el que de entrada el PRI cuenta con una ventaja fenomenal respecto al resto de los partidos.

El beneficio, por supuesto, no es para Salinas, como se dice, sino para el PRI. Pronasol es un vehículo en el cual el presidente se monta para hacer campaña política en favor de su persona, pero que tiene un efecto electoral muy claro en favor del PRI. Es el presidente del PRI, la gente lo sabe.

Lo malo, destaca Dresser, no es el uso clientelar del programa. En todos los países, incluso en los más democráticos, se utiliza el clientelismo político, pero sucede que en México el terreno de competencia política no es nivelado. En la medida en que el Pronasol es utilizado para fortalecer al partido dominante, se altera toda la ecuación política.

Sintetiza su objeción al uso político de Solidaridad: el problema es que contribuye a fortalecer muchos de los aspectos que obstaculizan la evolución política del país, la democratización del país. Segundo, fortalece el presidencialismo en este país y, tercero, potencia la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

Con todo, considera que Solidaridad tiene un lado positivo, "en tanto se ha convertido en un acicate para el PRI y lo ha obligado a transformarse, y positivo porque ha creado entre la población un cierto grado de conciencia de la necesidad de participar en la vida comunitaria". (2)

5.3. SOLIDARIDAD OBSTACULIZA EL PLURALISMO .

De los costos políticos de Solidaridad para la sociedad mexicana también habla John Bailey, investigador de la Universidad de Georgetown y uno de los mexicanólogos más reconocidos.

En su estudio "Centralism and Political Change in Mexico", Bailey destaca que Solidaridad, al menos en el corto plazo, opera contra la "liberalización" política, es decir, contra el establecimiento de reglas generalizadas y transparentes que sustituyan a la arbitrariedad de las acciones gubernamentales.

Aún más, sostiene que la meta de Pronasol es ayudar a la reconstrucción del fuerte centralismo y el sistema presidencial sobre nuevas bases de alianza, pero no contribuir a la democratización del país, entendida como una genuina competencia partidaria y la existencia de estructuras que garanticen un procedimiento electoral democrático.

Uno de los puntos en que el investigador centra su crítica sobre el Pronasol, al que le reconoce ciertos efectos positivos en el alivio de la pobreza, es que es un instrumento para reforzar la institución y el poder de la presidencia.

Al hacer un análisis de las relaciones del centro con los estados, señala que Solidaridad no tiene como objetivo descentralizar las acciones de gobierno, sino operar para reforzar el dominio del aparato del Ejecutivo.

"El principal efecto del programa es reconstruir la imagen y el poder de la Presidencia, institución que había adeversamente afectada en el proceso de la sucesión presidencial de 1987 y las elecciones de 1988". (3)

Por ello, es posible decir que Solidaridad "ha servido más como un elemento para reforzar el presidencialismo que como una herramienta para fortalecer el pluralismo institucional.

Del extraordinario análisis anterior, podemos constatar que a pesar de que dicho programa tuvo su aplicación en todos y cada uno de los Municipios del país, en ningún momento se menciona la intervención del Municipio, por la sencilla razón de que jamás se le tomo en cuenta al momento de la planeación del programa. Ello posiblemente para los economistas cuneta nada, pero jurídicamente constituye la más violenta agresión de las Jefaturas Políticas durante el Gobierno de Profirio Díaz y reprsenta, no nos cabe la menor duda, el retroceso más grave a la autonomía municipal durante la etapa del México Independiente. La actuación del Presidente Salinas resulta vergonzosa y seguramente será juzgada por la historia, pues aún cuando los resultados políticos resultan positivos para los intereses de una minoría, sólo son temporales, dejará compromisos que sus sucesores no podrán seguir cumpliendo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) RODRIGUEZ, Reyna Ignacio, Fortalece Solidaridad el Centralismo Político y la Hegemonía del PRI: (Académicos de México y E. U., EL FINANCIERO, Secc. Política, viernes 2 de abril de 1993, p. 43.

(2) *Idem.*

(3) *Idem.*

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Artículo 115 Constitucional no es una norma acabada ni definida, sino susceptible de perfeccionarse a medida que las circunstancias históricas y políticas lo exijan, a fin de otorgarle al Municipio, desde el vértice constitucional una estructura política y financiera más poderosa.

SEGUNDA.- En efecto, el nuevo Artículo 115 Constitucional con carácter de norma dominante amplía la esfera competencial de los Municipios al atribuirles nuevas facultades, sólo que en gran medida el ejercicio real de éstas nuevas potestades va a depender de que las Legislaturas estatales adecuen la legislación al nuevo espíritu del Artículo 115 Constitucional.

TERCERA.- Podemos afirmar que de las reformas constitucionales propiciadas por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, resaltan sobremanera las dos que ha tenido el Artículo 115, ambas publicadas en el Diario Oficial, la primera de ellas el 3 de febrero de 1983 y la segunda el 17 marzo de 1987.

CUARTA.- Estas reformas son de indudable trascendencia histórica, gracias a ellas las instituciones municipales del país están viviendo acelerados procesos de ajustes políticos, económicos y sociales, que llevan como fin rescatar al Municipio del olvido histórico en el que se le tenía.

QUINTA.- De acuerdo a lo anterior puede afirmarse de manera categórica que a partir de 1917 la autonomía municipal ha observado grandes y significativos avances y para efectos de justificar lo anterior nos permitimos a destacar 3 aspectos:

I. - El Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.

II. - La Vigorización de la Autonomía Política del Municipio.

III. - La Realidad Económica Municipal y los Límites al Libre Ejercicio del Autogobierno y la Gestión Administrativa.

SEXTA. - Respecto al Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, puede constatarse el avance de la autonomía municipal en las disposiciones contenidas en las Fracc. II, IV, y V del Art. 115 Constitucional cuyo análisis lo encontramos en el capítulo cuarto de la presente investigación.

SEPTIMA. - Con las reformas aludidas indudablemente que se vigoriza la autonomía política de los Municipios para la toma de decisiones.

Hoy el Municipio tiene potestad para desarrollar e implementar procesos administrativos buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos, de otros municipios e incluso del gobierno de su Estado, para regular la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y la creación de reservas territoriales, controlar el uso del suelo, intervenir en la geografía humana y económica de acuerdo al modelo que adopte respecto a la localización industrial y de las actividades económicas en general.

OCTAVA.- La Reforma al Artículo 115 es indudable que ha generado un proceso donde sobresalen exigencias que deberán cubrirse, considerando la realidad económica y el nivel de la capacidad en la gestión administrativa de los Municipios.

Las exigencias se refieren a la necesidad de mejorar la capacidad administrativa municipal mediante la capacitación y actualización de los servidores públicos municipales en tareas de: presupuestación, planeación fiscal, operación técnica de los servicios públicos, formulación de manuales, procedimientos administrativos, reglamentación y ejecución de obras públicas municipales.

NOVENA.- Sin embargo, si bien es cierto, que la autonomía municipal ha observado avances importantes, también debemos reconocer que el gobierno federal y local, con frecuencia instrumentan acciones y programas que constituyen verdaderas agresiones violentando la autonomía municipal lo cual quierase o no representa un retroceso a la misma.

DECIMA.- Sólo a guisa de ejemplo, respecto de la violación a la autonomía municipal mencionamos el Programa Nacional de Solidaridad, instrumentado por el gobierno federal pero con aplicación directa en los Municipios con fines aparentes de combatir la pobreza, cuando en realidad lo que se pretende es el Centralismo Político y la hegemonía del PRI, Partido Político que preside de hecho el gobernante en turno, a través de la recuperación de votos y la obstaculización del pluralismo político, utilizando modidas y procedimientos violatorios a la autonomía de los Municipios.

B I B L I O G R F I A

- 1.- ACOSTA y Esquivel Julio, *El Fuero del Municipio; Breves Consideraciones sobre el Artículo 115 Constitucional*, Edit. Jus, México D.F., 1948.
- 2.- ACOSTA Romero Miguel, *Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas, Los Municipios en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, D.F., 1978.
- 3.- CARPIZO Jorge, *Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México*, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.
- 4.- FAYA Viesca Jacinto, *Actividad Política y Participación Ciudadana a Nivel Municipal*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Núm. 3 Julio-Septiembre, México, D.F., 1981.
- 5.- GAMAS Torruco José, *El Marco Jurídico del Municipio Mexicano*, Los Municipios en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, D.F., 1978.
- 6.- GARZA, Sergio Francisco de la, *El Municipio*, Edit. Jus, México, D.F., T.XV, Núm. 8 Octubre 1945.
- 7.- GARZA García Cosme, *Manual de los Presidentes Municipales*, Revista de Administración Pública, Núm. 53, Enero-Marzo, México, 1983.

8. - MARGAIN, Hugo B., *Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo 115, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.
9. - MARTINEZ, Cabaffas Gustavo, *Naturaleza y Evolución del Municipio en México*, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Núm. 3 Julio-Septiembre, México, D.F., 1981.
10. - OCHOA, Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
11. - PALACIOS, Alcocer Mariano, *Las Adiciones y Reformas al Artículo 115 Constitucional*, *Revista Jurídica*, Núm. 1 Septiembre, México, D.F., 1983.
12. - RENDON, Huerta Teresita, *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989.
13. - RENDON, Huerta Teresa, *Derecho Municipal (El Municipio, su Competencia, Origen y Perspectiva)*, Edit. Jurídica, México, Núm. 13, T.II, 1981.
14. - RIVERA, Pérez Campos José, *La Justicia en el Municipio*, Edit. Jure, Guadalajara, Jal. 1973, Núm. 2 Mayo-Agosto.
15. - ROCHA, Díaz Salvador, *Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia*, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1983.
16. - RUIZ, Massieu José Francisco, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.