

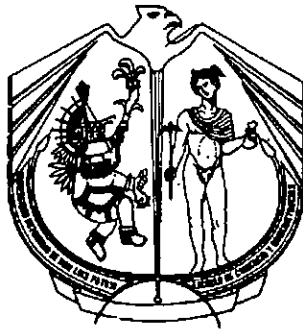
Adalberto Noyola Vázquez



El Municipio y sus elementos. Evolución histórica y situación actual

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Facultad de Contaduría y Administración, 1996

**EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS.
EVOLUCION HISTORICA Y SITUACION ACTUAL**



Adalberto Noyola Vázquez

**El Municipio y sus elementos.
Evolución histórica
y situación actual**

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Facultad de Contaduría y Administración, 1996

0470-96007-B0127

Editorial Universitaria Potosina

PRESENTACION

El coloquio sobre Legislación, Administración Municipal y Federalismo, convocado por el H. Ayuntamiento de la Capital cuyo desarrollo tuvo por sede el Teatro de la Paz durante los días 1, 2 y 3 de noviembre del año próximo anterior, representó para los potosinos la posibilidad de conocer antecedentes históricos y de orden político y administrativo, así como la oportunidad de intercambiar experiencias y opiniones con representantes de instituciones y de autoridades de otros lugares del país, relacionadas con la organización política y administrativa de nuestro Régimen Municipal.

En tan importante evento, nuestra Facultad participó en los trabajos académicos, con la intervención del Lic. Adalberto Noyola Vázquez, Profesor de la asignatura Sistema Político Mexicano, que imparte en el último semestre del Área de Administración Pública.

La ponencia presentada por nuestro representante dentro del tema "El Municipio y sus Elementos, Evolución Histórica y Situación Actual", mereció la aprobación unánime de los asistentes al Coloquio, razón por la cual hemos considerado conveniente ordenar su publicación como aporte a los trabajos de investigación que desarrolla nuestra Universidad, seguros de que su lectura ayudará a enriquecer la cultura política y los conocimientos, de quienes se preparan profesionalmente en nuestras aulas.

*C.P. Héctor Díaz Pedroza
Director*

EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS; EVOLUCIÓN HISTORICA Y SITUACION ACTUAL

Adalberto Noyola Vázquez

Lo histórico

Las experiencias vividas por el hombre en el transcurso de milenios con su gran aventura humana frente al aún enigmático problema existencial, cuenta entre sus más señaladas conquistas, la del registro de su trascendente historia; gracias a él hemos tenido noticia y podido conocer la importancia del pensamiento en sus diversas expresiones, desde la antigüedad hasta nuestros días.

Hemos tenido con ello, la oportunidad de saber algo acerca de la importancia del pensamiento filosófico, del pensamiento político, del pensamiento jurídico y del pensamiento económico, de cuya trayectoria el hombre y la sociedad que lo integra, han recibido el impulso para alcanzar y dar cuenta de sus grandes e indiscutidas transformaciones.

Son pues la filosofía, la política, el derecho y la economía, cuatro exponentes fundamentales con los cuales contamos para analizar, con la pretensión de entender, los complicados cuanto inquietantes problemas inherentes a la gran convivencia universal, cada día más exigente de

mayores espacios de libertad y de felicidad.

Entre las etapas significativas de la era antigua a la moderna, el hombre y la sociedad han transitado movidos por influjos diversos que van desde la barbarie, el obscurantismo, el dogmatismo, la ilustración, el absolutismo, las revoluciones y las guerras hasta la intolerancia, el despotismo, las dictaduras, la demagogia, el autoritarismo y la corrupción.

Han sido los movimientos sociales, factores determinantes de los cambios y a ellos los han impulsado situaciones derivadas de la confrontación de las ideas, especialmente a partir del gran movimiento renacentista, convertido en principio y fin del largo periodo medieval.

Lo mismo la política y el derecho, que la economía y la sociología, han contribuido al establecimiento de bases permanentes para la organización de sociedades, dentro de ámbitos culturales de muy diversos rangos, que reclaman, algunos con urgencia, un mayor entendimiento en la relación de gobernantes y gobernados. Esta relación constituye sin duda, el aspecto de mayor jerarquía en la búsqueda de la libertad y de la felicidad.

El gran escenario del mundo se mantiene abierto para recibir el drama, la tragedia o la comedia que la inquietud humana lleve a representar, con autores y con actores a quienes los identifica y los separa una misma nacionalidad, compuesta por diferentes niveles culturales, políticos, religiosos y sociales de tal manera estratificados, que la distribución de sus bienes no ha logrado aún satisfacer con equidad los reclamos de una vida digna con libertad y con paz.

Somos los humanos entes con individualidad propia, condicionada y sujeta a los impulsos y a las restricciones de la respectiva comunidad a la cual pertenezcamos, por un destino heredado.

Corresponde a la función gubernamental convertirse en protagonista obligada dentro de un concierto de pasiones y de emociones, en el que su papel principal lo habrá de representar justamente en la forma y con el sistema que precisamente le permita eso, concertar para gobernar y para administrar los intereses de los gobernados.

Así entendida la relación de gobernantes y gobernados, la lucha por la supresión de favoritismos, de prebendas, de privilegios especiales, se convirtió y permanece convertida en la principal inquietud social, y así seguirá por los siglos de los siglos, para usar una expresión bien conocida por todos, hasta que el destino final de la humanidad pueda concluir con éxito o con el fracaso de una especie que no llegó a concretar sus ideales más caros.

No es por supuesto nuestra propia institución municipal, origen y motivo de la organización administrativa y vecinal que conocemos; los remotos tiempos de la historia universal nos relatan ya la inicial inquietud por la organización de las comunidades. Todas las culturas en el mundo han manifestado siempre su determinación para definir como organización de primer orden, todo cuanto se relacione con los problemas cotidianos de su convivencia comunal, desde la aldea hasta la gran metrópoli.

La cultura política de Occidente, sustentada sobre el vigor y la fuerza creadora de los filósofos griegos anteriores a la era cristiana, ha manifestado desde entonces su preocupación por organizar, a partir de su elemento primordial, la familia, todo cuanto concorra a establecer el concepto y su aplicación práctica, del gobierno de intereses comunes y de pasiones y emociones diversas; por ello el pensamiento político moderno valorizó esas sabias enseñanzas que lo han llevado a organizar y a definir conceptos de política y de administración, referidos básicamente a las situaciones de convivencia local. Lo mismo oímos hablar de la *Polis Griega*, que de la *Ciudad Estado Romana*, que de las *Comunas*

Europeas, como del *Cantón Suizo* y del *Municipio Español*, sin dejar de mencionar por ello la organización tribal de comunidades salvajes e inciviles, o a las parroquias y centurias.

Así se ha venido manifestando la importancia relevante que representa para el pensamiento político contemporáneo la organización de los cuerpos de gobierno en localidades dentro de las cuales han de exteriorizarse las inquietudes y las preocupaciones de comunidades, necesariamente identificadas con la convivencia vecinal derivada de su arraigo, por razones de residencia habitual. Estas son, a no dudar, las especiales y principales características de valor para calificar y para conceptuar apropiadamente a la organización municipal, inspiradora de la celebración del coloquio que nos reúne en estos días, conmemorativos de la fundación de nuestra Ciudad Capital.

El análisis de la organización de sociedades comunales, propicia la posibilidad de efectuarlo sobre las bases de conocimiento real y efectivo, si tomamos en cuenta su cercanía y la facilidad de su conocimiento directo, en función de la localización inmediata del problema. Esto es así porque la comunidad de intereses vecinales obliga a quienes los afecta, a su participación.

Esta, la participación, conforma uno de los valores característicos de las municipalidades, integradas por munícipes o vecinos y es entonces la vecindad, elemento esencial de integración de los municipios. ¿Porqué este énfasis en mencionar a la participación y a la vecindad como elementos concurrentes, necesarios e indispensables para la valoración conceptual de los organismos administrativos conocidos como municipios?.

La razón se explica porque el interés local, de importancia exclusiva para quienes conviven cotidianamente en condición de vecinos de la comunidad respectiva, motiva su participación para resolver los proble-

mas que a ellos atañe e interesa en común; de éste interés no participan quienes no conviven ni son vecinos de la comunidad afectada.

Para adecuar convenientemente este planteamiento general a nuestro modelo nacional, interesa comentar con los tratadistas dedicados a su estudio, algunos puntos de vista de carácter histórico, político y administrativo, a la luz de nuestras propias experiencias, dentro del actual Sistema Político Mexicano establecido al amparo de las normas constitucionales que nos rigen a partir de mil novecientos diecisiete.

Moisés Ochoa Campos, ese apasionado estudioso de nuestro régimen municipal, consigna en su ya clásico libro titulado *La Reforma Municipal*, importantes e interesantísimos datos referidos a los orígenes de la institución que se analiza en los trabajos de este coloquio; propongo la lectura de la citada obra escrita, como consulta obligada para el mejor conocimiento del tema que nos ocupa.

En la obra de referencia, Ochoa Campos destaca la importancia de los Ayuntamientos en la legitimación de actos ejecutados por vecinos y nos recuerda la participación de los cabildos hispanos, durante la guerra de España contra los musulmanes en su lucha exitosa por la reconquista; a este respecto nos dice "El primer Ayuntamiento establecido en tierras mexicanas, hace recordar el papel del municipio peninsular de la reconquista. Uno como otro llenaban necesidades militares y políticas, a las que se ajustaban los vínculos de vecindad". Muchos municipios españoles y más tarde una gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita, es decir, a la inversa de como normalmente se forman y conforman la vida local.

Aquí, como en toda empresa de colonización, la asociación de vecindad fue preconcebida. No fue un fruto espontáneo. Fue parte de un plan y obedecía a éste.

En España, el Municipio fue la base de la reconquista. En Améri-

ca, el Municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aun más, la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz.”¹

Lo nacional

En efecto, la historia de nuestro país tiene por reconocida en don Hernán Cortés su astucia política y sus facultades guerreras; con éstos elementos Cortés, entendió como la única forma de legitimar su presencia en suelo extraño y las consecuencias políticas y militares de su empresa, la de arraigarse a él oficialmente, razón por la cual dejó instalado el primer Ayuntamiento de América en 1519, mismo que lo investió con el cargo de Justicia Mayor y Capitán General para dictar las medidas que fueren necesarias, tanto para validar su aventura en nuestro territorio, como para repeler la probable agresión y el desconocimiento del gobernador de Cuba. Por ello constituyó una asociación de vecindad, de la cual recibió los poderes necesarios para realizar con legitimación la conquista de México.

Más tarde, habría de hacer lo propio en el Valle de México, con la instalación en Coyoacán del Ayuntamiento que legitimaría la conquista de la Ciudad de Tenochtitlan, destruída y sin condiciones de habitarla después de la feroz batalla que culminó la noche del 13 de agosto de 1521.

De esa época hasta nuestros días la comunidad municipal ha representado, con las variantes propias de un sistema político y económico en desarrollo, posición relevante tanto durante el virreynato como en los

¹ *La Reforma Municipal*, página 111.
Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1955.

tres grandes acontecimientos sociales sucedidos en nuestro país: *La Independencia, La Reforma y La Revolución*.

Sobre las bases establecidas por la Constitución Gaditana de 1812, culmina la presencia de los ayuntamientos en la época del virreynato, la cual no representó para los municipios ninguna fuerza institucional toda vez que, al decir de Teresita Rendón Huerta, "...sus facultades eran muy limitadas y la autonomía le estaba vedada."²

Sin embargo, la *Constitución de Cádiz* contenía con amplitud ordenamientos en los cuales se establecieron las bases para el gobierno interior de las provincias y de los pueblos, pero los problemas de Aranjuez en España y la abdicación de los reyes, tuvieron por consecuencia su inaplicación, no obstante lo cual el ayuntamiento de la Ciudad de México, se pronunció leal a Fernando VII y al virrey Iturrigaray, asumiendo la soberanía en nombre del Rey; en éste acontecimiento se hizo célebre la lúcida participación del Síndico Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, en la que destaca su enérgica posición para tener por insubsistente la abdicación y para desconocer a todo funcionario que venga nombrado de España.

Ya en México, desde 1808, empezaron a manifestarse las inquietudes políticas de los criollos con vista a la Independencia de España. El gran pronunciamiento de Don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810, en el que habla sobre la necesidad de establecer un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares, y posteriormente el decreto Para la Libertad de la América Mexicana de Don José María Morelos y Pavón de octubre de 1814 en Apatzingán, sientan las bases sobre las cuales deberá establecerse la organización política de

² *Derecho Municipal*, página 101.
Editorial Porrúa, 1985.

nuestro país, como los antecedentes más señalados de lo que posteriormente habría de configurar la fisonomía política de México.

Por razón del desarrollo de los violentos acontecimientos del México Independiente, a partir de la Acta Constitutiva de 1824 hasta la Constitución de 1857 y no obstante que las leyes constitucionales de 1836 tuvieron prevista la integración de Ayuntamientos por la vía de la elección popular, estamos impedidos de conocer si el Municipio tuvo algún momento importante de formar parte activa del sistema político mexicano. Es una verdad sabida que nuestra vida constitucional, se inicia sobre las bases de un Estado que cubría territorialmente la organización política del virreynato y que los participantes en la Asamblea Constituyente de 1822, representaron a un estado unitario independiente de España, no a entidades que lo formaban. El concepto federalista lo empezamos a conocer con la Acta Constitutiva del tres de febrero de 1824.

La Constitución de 1857 cuidó en su redacción el no establecer nada que pudiera interpretarse como limitación a la autonomía de los Estados y reservó a éstos la facultad de legislar en todo lo correspondiente a su régimen interior.

La presencia de don Porfirio Díaz en el poder, después de las prolongadas luchas por la Reforma y por la restauración de la República, permitió durante su largo mandato, mantener una férrea centralización y anular toda posibilidad de participación ciudadana en la elección de autoridades locales; fueron los partidos, los distritos y las prefecturas, las unidades administrativas de control del gobierno central de los Estados, al cuidado de los jefes políticos subordinados a los gobernadores que ejercían sobre ellos la suprema autoridad.

Con el triunfo del movimiento revolucionario de 1910, el general Porfirio Díaz abandona el país para radicar su exilio político en Francia; se celebran elecciones y don Francisco I. Madero se hace cargo de la Presidencia de la República con don José María Pino Suárez como

Vice-Presidente; sacrificados éstos durante el desarrollo de la Decena Trágica liderada por Victoriano Huerta, éste asume el poder y provoca con ello la iniciación del movimiento por el cual se busca el restablecimiento del orden constitucional, roto por el cuartelazo.

Lo contemporáneo

Corresponde a don Venustiano Carranza abanderar este nuevo brote de violencia y en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, decreta desde Veracruz en 1914 la *Ley del Municipio Libre*, el antecedente más claro del artículo 115, igual que la Ley del 6 de enero de 1915 lo es del 27 constitucional, promulgada también en Veracruz por el mismo personaje.

A los Asambleístas del Congreso Constituyente de Querétaro, toca la oportunidad de conocer el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por Carranza, en el cual se contenía la definición mejor lograda del Municipio Libre, concepto orientado hacia el fin de satisfacer reclamos de la Revolución, para clausurar definitivamente las prefecturas y las unidades administrativas controladas por los llamados Jefes Políticos y restablecer, como consecuencia, las bases democráticas de la elección directa para propiciar, con ello, la designación de los integrantes de los Ayuntamientos, con la participación de los vecinos de las comunidades respectivas.

Con el contenido normativo del Artículo 115 de nuestra Constitución vigente, se despeja el campo para descentralizar la autoridad Municipal; no más prefecturas controladas por los gobiernos centrales de los estados de la federación. Ahora será la participación ciudadana, la responsable de la elección de los individuos miembros de los Ayuntamientos.

Si bien es cierto, como afirma Tena Ramírez, que el párrafo inicial de la aludida disposición constitucional, parte de una fórmula imprecisa

cuando establece que " los estados tendrán como base de su división territorial al Municipio libre", porque, nos dice, " Un Estado-miembro, en su calidad de tal no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la Municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales, mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios."³, también es cierto que la misma disposición constitucional preserva la libertad municipal y establece las normas de su descentralización, sin posibilidad para el Organismo Central de considerarla como una concesión graciosa de su parte. Por ello conviene precisar los conceptos de la descentralización.

Los dos grandes organizadores del Derecho Administrativo en México, después de don Teodosio Lares, los maestros Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, coinciden en definir al municipio como una forma de descentralización administrativa con caracteres de región o territoriales. Ambos tratadistas conceden a esta importante institución político-administrativa la mayor jerarquía de participación en la que, dice Fraga, "...se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes y por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos,

³ *Derecho Constitucional Mexicano*, página 147.
Editorial Porrúa, Séptima Edición, 1964.

constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan." ⁴

De su parte, Serra Rojas nos enseña que " La descentralización es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas-ciudadinas o municipales-, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa."

El propio tratadista, para explicitar mejor el concepto, cita a Maurice Hauriou quien nos dice que " La descentralización administrativa que constituye el contrapeso de la centralización, es un movimiento de origen nacional y constitucional que tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para hacer esto, deja subsistir un control del gobierno central del estado y tiende a la creación de centros de administración pública autónomos donde el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la suscripción y de éstos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el Poder Ejecutivo. De este modo la autonomía de las administraciones descentralizadas está asegurada por dos medios, el nombramiento de los agentes por elección y su agrupación en agencias colectivas que son asambleas participando en el poder ejecutivo."⁵

⁴ *Derecho Administrativo*, páginas 479 y 480.
Editorial Porrúa, Tercera Edición, 1944.

⁵ *Derecho Administrativo*, páginas 584 y 585.
Librería de Porrúa Hnos, S.A. de C.V., Quinta Edición, 1972.

La claridad de éstos conceptos doctrinarios nos conduce con sencillez a entender al municipio mexicano, como una institución político-administrativa con características bien definidas que garantizan su autonomía frente al poder central. No se trata entonces de una entidad con poder propio, independiente o extraño al Ejecutivo; nuestra división de poderes es muy precisa para definir las facultades correspondientes a cada uno de los tres que conocemos: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo; a éste le otorga nuestra Constitución la facultad administrativa y dentro de ella la posibilidad de realizarla en sus diversos ramos, con organismos públicos centralizados, desconcentrados y descentralizados; tal es el caso de las Secretarías de Estado y de las instituciones encargadas de prestar servicios educativos, de seguridad social y de otros, diferentes en su base de creación, a la establecida por la constitución para los municipios.

El eminente constitucionalista Felipe Tena Ramírez, precisa los conceptos anteriores, de la manera siguiente "...la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una constitución y expedir la legislación que de ella deriva. Aún los llamados estatutos autónomos; por ejemplo los bandos de policía y buen gobierno no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central. Nuestra constitución nada dice al respecto pero las constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la Ley Orgánica Municipal, en ningún caso compete al Órgano Municipal, lo que está de acuerdo con el principio de la división de poderes, que no toleraría la ampliación de la función legislativa a otro titular del que la tiene en exclusividad, según es el Poder Legislativo." ⁶

⁶ Obra citada, páginas 146 y 147.

El mismo Tena Ramírez comentando a Kelsen, quien reconoce en el municipio a un “abanderado natural de la libertad” afirma que “La lucha por la autonomía local fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un estado autocrático”. “Pero cuando el estado tiene una organización esencialmente democrática, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido, solamente implica una descentralización.” Sin embargo, Tena no comparte con Kelsen ésta última afirmación y nos dice “Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, debe ser ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como municipio una zona descentralizada. Aún en un estado rigurosamente democrático, el Municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la organización del estado. Es, pues, el municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra. Por lo demás, la democracia perfecta está muy lejos de ser la forma final e inmutable de ningún Estado; la crisis actual de la democracia lo confirma. De ahí que el solo hecho de que en determinado momento un Estado alcance la cúspide de la democracia no autoriza a liquidar, dentro de ese Estado, la misión histórica y social del municipio.”⁷

Podemos afirmar entonces, con base en los argumentos de los tratadistas citados, que tal es el concepto recogido por el constituyente

⁷ Obra citada, páginas 148 y 149.

del diecisiete y éstas sus bases de administración política y administrativa. La idea del Municipio adoptada por nuestra legislación, ya forma parte indestructible e institucional de nuestro sistema político mexicano, convertido ahora, el Municipio, en su baluarte mayor frente al serio debilitamiento que acusa.

Paradójicamente, en la gran contienda ideológica del siglo pasado entre los liberales federalistas y los conservadores centralistas, fueron las leyes del centralismo las que con mayor amplitud establecieron las bases de la organización municipal; aunque no llegadas a concretar en la aplicación práctica, hemos de admitir el antecedente como un importante pronunciamiento político, no contenido en las Constituciones de 1824 y de 1857.

Por ello, también hemos de apreciar como muy importante la definición política del Constituyente de 1917 en lo relacionado con el artículo 115, si otorgamos a esta disposición el supremo valor político que representa, como evidentemente se ha manifestado durante todo su desarrollo evolutivo, hasta nuestro tiempo.

Sin embargo, la Organización Municipal de nuestro conocimiento, no contó desde su origen con elementos ciertos que garantizaran su libertad y su autonomía; la vaguedad en la redacción del nuevamente referido artículo 115, cuando estableció en su fracción II que “ Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales,” dejó en manos del Organó Central su sostenimiento financiero y sus posibilidades para organizar la prestación de los servicios públicos de su competencia.

Fueron muy diversos los criterios aplicados en este aspecto por las distintas entidades que conforman la Federación, pero en todas ellas,

por supuesto, lo común fue la maniobra por la cual los Estados mantuvieron sujetos a sus Municipios con la consiguiente limitación a su libertad de acción.

No obstante lo anterior, los Ayuntamientos en México, por razón de sus características han sido excelentes vehículos de participación ciudadana, no únicamente en materia electoral, también en materia administrativa, en función de situaciones que interesan e identifican a los vecinos de sus localidades; las otrora llamadas Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, dieron cuenta en su tiempo de la colaboración vecinal, con resultados generalmente fructíferos.

Lo actual

Ahora que se ha manifestado la voluntad de los mexicanos por fortalecer el federalismo, los Ayuntamientos habrán de convertirse en receptores de una nueva orientación de políticas hacia una mayor descentralización. Esto es posible si se vigoriza a la institución municipal con base en la reforma constitucional, la más trascendente, sin duda, del artículo 115 en febrero de 1983, que Roberto Ortega Lomelín sintetiza de la manera siguiente: "Se consolida la personalidad jurídica del municipio para que ésta se considere por sí sola suficiente para ejercer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.

-La facultad reglamentaria, además de subsanar una omisión del Constituyente de 1917, es establecida como una facultad de los ayuntamientos, sin que se tenga que contar con la aprobación de las legislaturas locales, solamente observando las bases normativas que definan, a efecto de normar su procedimiento y de asegurar la observancia del orden jurídico federal y local (que se les descentraliza).

-Se otorga seguridad jurídica a los ayuntamientos municipales,

mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión de ayuntamientos, declaración de desaparición de los mismos, y suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros. Estos procedimientos tienen que fundarse y motivarse en la ley local que al efecto se expida; se otorga a los afectados la garantía constitucional de audiencia; y, se requiere de quórum calificado (dos terceras partes) para que el Congreso local decida.

-La característica de libertad municipal se refrenda con la consolidación de la hacienda municipal, a través de: a) precisar un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria; b) se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales; c) el destino del gasto público está garantizado y depositado a la exclusividad en su aprobación en los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles; d) las legislaturas locales coparticipan con los ayuntamientos para que su atributo de libertad municipal se adecue a los ingresos municipales previstos, a que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan, y que, en definitiva, se garantice una honrada gestión administrativa, mediante la aprobación de su Ley de Ingresos, su contratación de empréstitos y la aprobación de su cuenta pública anual.

-Se fija un ámbito competencial mínimo del municipio referente a los servicios públicos que estarán a cargo de los mismos y se precisan sus facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias tales como la protección ecológica, la regulación de la tenencia de la tierra y la regulación del crecimiento urbano.

-En el campo de las relaciones laborales municipales, se otorga seguridad jurídica a los servidores públicos municipales, debiendo las legislaturas estatales expedir leyes que regulen la función pública municipal, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución

General y sus disposiciones reglamentarias.

-Se prevé la sindicación o asociación municipal, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo. Con ello se puede tender hacia el reagrupamiento municipal en función de su unidad natural, como respuesta a su pulverización y como factor promotor del desarrollo regional.”⁸

Con el ejemplo de la síntesis anterior, podemos concluir en que esta es la situación actual del régimen municipal en México; podemos inferir de todo ello el severo compromiso de los funcionarios municipales con la comunidad a la que sirven, desde el momento mismo de presentar su candidatura para buscar la elección.

La participación ciudadana en las urnas electorales, deben propiciarla los partidos políticos con ofertas claras, realizables y con un elevado sentido social, por las cuales la ciudadanía de la comunidad quede convencida de que se conocen los problemas y de que las propuestas de solución son las adecuadas. Esto le da sentido y contenido a la práctica democrática por la cual se manifieste el compromiso, entre administrados y administradores, que no concluye con la elección, sino que lo inicia para mantenerlo vigente durante todo el tiempo del período constitucional correspondiente; serán las acciones concertadas las que otorguen vigencia y aplicación conveniente, para el bienestar de la comunidad, en los términos del programa propuesto.

De ahí que la comunicación constituya un elemento de primer orden para la valoración política de las acciones de la administración; Los ciudadanos deben conocer con certeza los problemas de su comunidad

⁸ *El nuevo Federalismo: La Descentralización*, páginas 381 y 382. Editorial Porrúa, 1988.

y la manera como se pretenda solucionarlos.

Ya hemos comentado que la característica esencial del municipio, radica en la convivencia comunal; de esto debemos ser conscientes los gobernados para exigir y para comprometer a los gobernantes, nuestros propios vecinos, al desarrollo administrativo de acciones congruentes. Por ello la participación ciudadana constituye el factor más señalado, para la atención de los problemas de la vida diaria en las localidades de nuestro país; ésta es la esencia democrática de la organización municipal.

Nuestra cultura política debe nutrirse básicamente de nuestro pasado histórico, para delinear con mayor acierto nuestro destino y el de nuestras familias, en unión permanente con los ciudadanos que nos gobiernen, a quienes investimos con la autoridad suficiente para administrar nuestros problemas comunes; de esa unión deben surgir lo mismo la colaboración que el reclamo.

A la organización colegiada del Gobierno Municipal, debemos acreditar la mejor expresión de su esencia democrática; por ello, porque en todas las localidades de nuestro país sus gobiernos son de todos y para todos, los ciudadanos estamos obligados a participar lo mismo en la elección de nuestras autoridades municipales, como en las acciones que ellas emprendan.

La colaboración ciudadana organizada, cuando ha sabido conjuntar los esfuerzos de los vecinos y de los grupos establecidos en la comunidad, ha obtenido importantes logros para el beneficio común; su característica principal debe evidenciarse por la espontaneidad y con ella, de igual manera, por el desinterés personal de beneficiarse.

Lo expuesto hasta aquí, a más de la oportunidad de comentar con ustedes un asunto de gran interés político, me permite también dejar

testimonio de mi aprecio por el acierto de celebrar este coloquio; recibamos los resultados de sus trabajos como una buena aportación, significativa a su vez de una buena intención, para mantenernos comunicados y activos en el conocimiento y en la solución de los problemas de nuestra propia comunidad.

Cuanta información podamos obtener sobre experiencias vividas por localidades distintas a la nuestra, será muy ilustrativa y nos ayudará sin duda para permanecer interesados por el mejoramiento de nuestro espacio de convivencia, que nos conduzca a la solución por todos, de problemas cotidianos que nos afectan a todos.

Nuestra ciudad merece mejor trato... participemos para obtenerlo.

El Señor Ing. Jaime Valle Méndez, Rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, ordenó la impresión de este folleto a la Editorial Universitaria Potosina. La edición fue concluida el 5 de febrero de 1996 y consta de 1000 ejemplares.

