Relaciones de los Municipios con otras Administraciones

Not. Guillermo Vallarta Plata

Capítulo I. El municipio mexicano en el contexto del sistema federal.

El Sistema Federal Mexicano forma de gobierno adoptado desde la independencia del país y consagrado en la constitución formal de 1824, planteó la necesidad de organizar territorial y administrativamente el país, estableciendo atribuciones a los órganos de gobierno mediante el sistema de competencias, privilegiando la creación de entidades federativas.

El caso mexicano, acusa una enorme influencia del federalismo norteamericano; en ese tiempo único modelo comparativo con sentido de modernidad que se había consolidado, a raíz de los movimientos políticos del siglo XVIII.

La constitución mexicana de 1917, heredera de la tradición federalista de sus antecesoras de 1824 y de 1857, recoge la tradición y la esencia de instituciones muy arraigadas desde la colonia, como es el caso del Municipio, concediéndole a éste el reconocimiento constitucional y elevándolo a una instancia que antes no tenía.

Así, el artículo 115 de la constitución otorga al municipio una categoría de ente local y le concede facultades inherentes a su organización política y administrativa; a la forma de gobernarse; a la administración de su hacienda y manera de administrar su territorio, y las relaciones con otras instancias de gobierno.

> ..."artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre"...[1]

El propio sistema federal establece los principios de organización y competencia de las entidades federativas y en consecuencia de los municipios, en base a los llamados derechos residuales, consignados en el artículo 124 Constitucional "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

El marco local

Como consecuencia de la aplicación del artículo 124 constitucional, ha quedado en la competencia de las entidades federativas expedir el marco constitucional local para los municipios, así como diversas leyes necesarias para su funcionamiento, particularmente las llamadas leyes orgánicas.

En las Constituciones del los estados se establecen los lineamientos

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

generales para el municipio, en tanto que las leyes orgánicas se encargan de regular en de talle cada uno de sus elementos, así como establecen normas para sus actividades.

Una vez expedida la Constitución de 1917 se fueron expidiendo por los diversos estados de la República sus correspondientes Constituciones locales.

Las disposiciones de las Constituciones locales siguen por lo regular los preceptos que se han formulado en la Constitución federal, aunque de manera un poco más extensa; de este modo, dedican un título a los municipios.

De mayor contenido son las leyes orgánicas municipales, que en una normación mucho más amplia se encargan de regular los elementos del municipio, sus actividades y principales servicios que tienen a su cargo. A diferencia de las Constituciones locales, las leyes orgánicas han revelado mayor dinamismo y son por lo general de fecha de expedición mucho más reciente.

Entre los principales aspectos que regulan las leyes orgánicas están los siguientes:

a) Disposiciones generales: definición del municipio, sus elementos, división territorial y población municipal;

b) Gobierno municipal: instalación e integración del ayuntamiento; facultades y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores; funcionamiento de ayuntamientos; suspensión y desaparición de ayuntamientos; revocación o destitución de sus miembros;

c) Administración pública municipal: estructura administrativa; secretaría y tesorería municipales; dependencias administrativas en general; administración paramunicipal y empresas paramunicipales, y

d) Hacienda municipal: ingresos municipales; patrimonio municipal; bienes municipales, y presupuesto municipal.

Pese a que existe una cierta uniformidad en las leyes orgánicas municipales, en los últimos años se advierte que varias de ellas han dedicado buena parte de su articulado a regular de manera detallada aspectos vinculados con la espera administrativa, la planeación, el desarrollo o la participación ciudadana.

I.1 El gobierno municipal

Siendo el municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, el ejercicio de esta potestad constitucional lo reafirma como una instancia autónoma y potencia los vínculos del municipio con otras instancias de la administración.

Desde luego, la libertad de que goza el municipio no es en manera alguna absoluta. Precisamente en ese sentido debe entenderse el que los estados de la Federación tengan el imperativo de tomar para su régimen interior, como base, a los municipios que están ubicados en su territorio, mismos que por la importancia que merecen como instancias de gobierno le sirven para su división territorial, política y administrativa.

En el párrafo 1 de la fracción I del artículo 115 constitucional se declara categóricamente que "cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine".

Por lo que se refiere a los miembros del Ayuntamiento, el presidente municipal se considera la figura más prominente, en virtud de que es el representante nato del municipio, órgano de ejecución de los acuerdos

del ayuntamiento y jefe del gobierno y la administración municipales.

Las actividades del presidente municipal se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Como presidente del cabildo: convoca al ayuntamiento a sesiones; preside y dirige las sesiones del ayuntamiento; participa en el debate y determinaciones del cabildo, con voto de calidad en caso de empate; publica y divulga los acuerdos del ayuntamiento;

b) Como jefe de la administración: propone al ayuntamiento la designación del secretario y tesoreros municipales, así como nombra directamente a los principales titulares de las dependencias administrativas; supervisa y vigila la Hacienda y la prestación de los servicios públicos; celebra los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos; otorga permisos, autorizaciones e impone las infracciones previstas en los reglamentos municipales;

c) Como representante del municipio: representa al ayuntamiento frente a las distintas instancias políticas y sociales; informa anualmente en sesión solemne de cabildo del estado de la administración municipal y de las labores realizadas en el periodo correspondiente; actúa como presidente de la junta municipal de reclutamiento y es el principal encargado del registro civil.

Los ayuntamientos funcionan en Pleno o en Comisiones. Funcionan en Pleno como cuerpos colegiados durante las sesiones de cabildo, en tanto que sus miembros se distribuyen en comisiones para supervisar y vigilar las actividades que desarrolla el Ayuntamiento.

Las Comisiones que más comúnmente se forman son las siguientes:

- Gobernación y reglamentos.
- Hacienda y patrimonio municipal.
- Obras y servicios públicos.
- Educación, cultura y recreación.
- Parques, jardines y ornato.
- Limpia pública, ecología y medio ambiente.
- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público y vialidad.
- Seguridad pública y protección civil.

Es susceptible crear nuevas comisiones, de acuerdo con las necesidades del municipio.

En el artículo 115 constitucional, fracción II, párrafo 1, se determina que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica". La personalidad jurídica es una característica esencial de la corporación municipal y requisito indispensable para su autonomía. Merced a la personalidad jurídica el municipio actúa tanto en la esfera de derecho público como de derecho privado. Como entidad de derecho público, su personalidad le sirve para ejercer su potestad de mando y de coacción, para llevar a cabo sus atribuciones de carácter impositivo y en las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos. En la esfera privada, el municipio se convierte en un sujeto apto para ejercer derechos y contraer obligaciones; en otras palabras: puede contratar, gestionar, defenderse o contraer compromisos a favor de sus gobernados.

En cuanto a la autonomía jurídica, en la reforma constitucional de 1999 se reproduce casi en sus términos la fórmula anterior, la cual atribuía a los ayuntamientos facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno; reglamentos; circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Es menester ensanchar todavía más las fuentes de ingresos de los municipios para que puedan estar a la altura de los servicios que tienen a su cargo.

Capítulo II. Estructura hacendaria municipal

Estructuras en área municipal

Siendo el municipio la organización administrativa de menor rango en la tradición mexicana y la menos explorada en los siglos XIX y principios del XX, que es cuando se reafirma la tradición institucional, pese a los buenos propósitos de los Constituyentes de Querétaro de 1916-1917, la fórmula original que aprobaron, relativa a la hacienda municipal, confinó al municipio a las fuentes de más bajo rendimiento y en consecuencia lo ubicó en un estado de dependencia económica y política de la Federación y de las entidades federativas, limitando su autonomía y cercenando su posibilidad de crecimiento.

Pese a los esfuerzos realizados, el municipio no ha llegado a alcanzar los niveles de ingresos públicos en el presupuesto federal de los que tuvo a principios del siglo XX. En virtud de ello, se ha venido pugnando por modificaciones todavía más radicales en el régimen hacendario municipal que atenúen la subordinación excesiva de los ayuntamientos a las legislaturas locales, así como a las aportaciones y participaciones federales, para sustituirlo por un sistema que permita a las corporaciones municipales depender cada vez más de sus ingresos propios, y menos de los ajenos.

En la actual fracción IV del artículo 115 constitucional se ha consagrado una esfera económica mínima, que si bien no es suficiente, sí constituye al menos un principio de solución que amerita de su mayor fortalecimiento. En la regulación constitucional actual se ha establecido por fin la enumeración de fuentes de ingresos propias para los municipios, tantas veces reclamada, así como diversas garantías y reglas de carácter fiscal y presupuestario que fortalecen a los ayuntamientos.

II.1.- Fuente de ingresos

Se forma la Hacienda municipal, puntualiza el párrafo 1 de la fracción IV del artículo 115, de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y en todo caso por:

a) Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, o las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o cambio de valor de los inmuebles;

b) Las participaciones federales, que se cubrirán por la Federación a los municipios en los términos determinados por la legislatura;

c) Ingreso derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo, y

d) Rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

Todo lo anterior, sin perjuicio de que las legislaturas puedan establecer en favor de los municipios otro tipo de contribuciones y de ingresos.

La enumeración constitucional que se examina, aunque debe considerarse en principio como un avance indiscutible, tiene todavía que mejorarse. Es menester ensanchar todavía más las fuentes de ingresos de los municipios para que puedan estar a la altura de los servicios que tienen a su cargo.

Es necesario que se establezcan participaciones de los municipios en los impuestos de los estados, en virtud de que en varios de ellos los ayuntamientos están legitimados para obtener un porcentaje en su reparto, ya que por su naturaleza les pertenecen.

Respecto de los derechos por servicios públicos a cargo de los

municipios, la doctrina ha insistido en que es necesaria una reforma constitucional que permita a los municipios establecer las tarifas que deben cubrir los ciudadanos por la prestación de los servicios correspondientes. Se considera que el municipio es quien mejor conocimiento tiene del costo del servicio y de la realidad en que opera, de ahí que deba otorgársele la potestad tributaria para determinar los derechos por los servicios públicos, que le faciliten recuperar sus inversiones y mantener tales servicios en buenas condiciones.

Independientemente de la esfera privativa descrita, se han establecido también constitucionalmente algunas reglas y garantías para la Hacienda municipal, que se encuentran en los cuatro últimos párrafos de la fracción IV, cuyo propósito es propiciar el libre manejo patrimonial y hacendario de los ayuntamientos.

Tales reglas son las siguientes:

a) Cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público no estarán exentos de las contribuciones ni de los derechos municipales;

b) Los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas, para efectos de ley de ingresos municipales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria;

c) Las legislaturas de los estados no sólo revisarán, sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, y

d) Los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley.

La parte inicial del párrafo 4 de la fracción IV del artículo 115 constitucional declara categóricamente que "las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas".

Los municipios no ejercen a plenitud la facultad de presentar su ley de ingresos, porque existe una tutela muy marcada por parte de los Congresos locales, que hacen señalamientos previos a las autoridades municipales acerca del contenido del documento que como iniciativa deberán presentar, habiendo casos extremos en que se les induce a los municipios un documento completo.

En el párrafo 2 de la fracción IV del artículo 115 se ha prohibido a los estados establecer exenciones en relación con los impuestos a la propiedad inmueble y a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, en virtud de que en la practica aquellas instancias de gobierno establecían en sus leyes tales exenciones, en demérito considerable de la economía municipal. Por otra parte según dispone el párrafo 3 de la propia fracción IV del artículo 115, dada la utilidad innegable que para los municipios representa el impuesto sobre la propiedad inmueble, se otorga también por la norma constitucional atribución a los ayuntamientos para proponer a las legislaturas las cuotas, tarifas y tablas de valores unitarios del suelo y de las construcciones que sirvan de base en dichos impuestos directos; esta modificación constitucional reciente está justificada, dado que los referidos impuestos directos son muy sensibles y quienes mejor tienen conocimiento del impacto que puedan tener en la ciudadanía y la capacidad de pago de ésta son los propios ayuntamientos.

En cuanto al presupuesto de egresos, se dispone en los párrafos 3 y

… se han establecido también constitucionalmente algunas reglas y garantías para la Hacienda municipal, que se encuentran en los cuatro últimos párrafos de la fracción IV, cuyo propósito es propiciar el libre manejo patrimonial y hacendario de los ayuntamientos.

4 de la fracción IV del artículo 115, que serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, así como que los recursos que integran la Hacienda se ejercerán por ellos mismos en forma directa o por quienes autoricen conforme a la ley.

Ante esta situación, en el párrafo 3 de la fracción IV se ha dispuesto que las legislaturas se encarguen tanto de revisar como de fiscalizar las cuentas públicas de los municipios.

Por otra parte, es también menester que el ayuntamiento mejore el control sobre su presupuesto; para ello hay que darle asesoría y apoyo técnico para que perfeccione sus propios sistemas de contabilidad, así como establezca órganos propios de fiscalización (que por cierto ya varios ayuntamientos del país lo tienen con el nombre de contralorías municipales).

La hacienda pública municipal es un elemento esencial del municipio. Sin su concurso sería imposible que se cumplieran los objetivos de esta institución ni tampoco se podrían satisfacer los servicios que los ciudadanos esperan de ella. Para la Hacienda municipal, la norma constitucional hace dos declaraciones terminantes; en el encabezado de la fracción IV subraya que los municipios la "administrarán libremente", en tanto que en el párrafo 1 de la fracción II se indica que los municipios "manejarán su patrimonio conforme a la ley".

Comprende la hacienda municipal cuatro principales elementos de carácter financiero, a saber:

a) Los ingresos municipales;
b) Los egresos municipales;
c) El patrimonio municipal, y
d) La deuda pública municipal.

Para articular dichos elementos, el municipio tiene que aplicar determinadas políticas, que consisten en la serie de decisiones y estrategias pertinentes para su buen desempeño y eficiencia; tales políticas son las denominadas tributaria, de gasto, de financiamiento y crediticia.

Se dividen los ingresos municipales en tributarios y no tributarios. De carácter tributario son los impuestos, las contribuciones especiales y los derechos. Se consideran no tributarios los productos, aprovechamientos, participaciones y financiamientos.

Los tributos de esta especie más comunes establecidos en los municipios del país versan sobre los siguientes aspectos: diversiones públicas, espectáculos públicos, predial, adquisiciones de inmuebles, fraccionamientos, actividades no gravadas por el impuesto al valor agregado, juegos permitidos, profesiones, y uso o tenencia de vehículos que no consuman gasolina.

Las contribuciones especiales son aquellos tributos establecidos a cargo de las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por las obras públicas. Este tipo de contribuciones especiales pueden ser esencialmente contribuciones de mejora o contribuciones plusvalía, según beneficien en los general a los ciudadanos o establezcan un índice diferencial de beneficio para ciertos de ellos de manera específica.

Las contribuciones especiales pueden ser un coadyuvante muy importante para las obras y los servicios que prestan los ayuntamientos. De este modo, en algunas leyes hacendarias se establecen contribuciones especiales cuando se abren calles y avenidas, se cobra una cantidad mayor según sean de circulación interna, de carácter residencial o sólo beneficien a quienes la utilizan o habitan los predios. En otros casos, si se realiza una obra pública (verbigracia, jardines o parques deportivos), puede utilizarse el sistema

de derrama, en cuanto se distribuye el tributo entre quienes gozan de tal beneficio. Para las obras de agua potable y alcantarillado se pueden también utilizar dichas contribuciones, que se causan a partir del otorgamiento de la licencia para fraccionar, construir o modificar el destino de un inmueble.

Los derechos, por su parte, son las contribuciones establecidas por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del municipio, así como los servicios que éstos prestan en sus funciones de derecho público.

Entre los derechos que frecuentemente cobra el ayuntamiento están los siguientes: registro civil, agua potable y drenaje, servicios de rastro, de panteones y cementerios, sobre pavimentación; por uso de vías y áreas públicas, expedición de licencias, servicios de alumbrado público, y servicios catastrales.

En cuanto a los productos, son contraprestaciones por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Entre los aprovechamientos más conocidos están los siguientes: multas; recargos; reintegros; indemnizaciones por daños a bienes municipales; donativos, herencias, legados, cesiones; rendimientos de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando corresponden a actividades propias de derecho público.

En lo que se refiere al patrimonio, se le puede conceptuar como el conjunto de bienes, derechos e inversiones que el municipio posee a título de dueño.

Los bienes del ayuntamiento pueden ser del dominio público o del dominio privado; aquellos pueden ser de uso común o destinados a un servicios público, y éstos se dividen en muebles o inmuebles. Todos los bienes son susceptibles de generar recursos por su uso, aprovechamiento y explotación; así, los bienes del dominio público pueden ser objeto de una concesión, de un comodato o desafectados para enajenarlos; a su vez, los bienes de dominio privado pueden generar recursos a través de arrendamientos o por una venta para obtener recursos frescos para programas específicos.

La Constitución de 1917 mantuvo, en lo general, el régimen de libre concurrencia del texto fundamental precedente, que por cierto había conducido a una cierta anarquía impositiva en el siglo XIX. Sin embargo, de manera gradual se fue edificando un sistema diverso merced a diversas reformas constitucionales que fortalecieron a la Federación, la cual fue absorbiendo diversas fuentes de ingresos que antes pertenecían a los estados. En compensación, se instauró después el llamado sistema de coordinación fiscal, que concedió a los estados y municipios participaciones en aquellos impuestos que la federación había absorbido, aunque más tarde amplió dichas participaciones al fondo general que se obtenía por toda la recaudación.

Hubo varias reformas constitucionales que propiciaron el poderío fiscal de la Federación; esto desde 1934 hasta 1953 que se crea la Ley de coordinación fiscal, cuyo mecanismo esencial era establecer participaciones de los estados y municipios.

Bajo este sistema tributario la Federación adquirió una gran fortaleza fiscal, y durante muchos años percibió gran parte del presupuesto nacional, dejándole a estados y municipios una participación considerablemente menor.

Para aliviar esta situación se expidió una nueva Ley de Coordinación

… es también menester que el ayuntamiento mejore el control sobre su presupuesto; para ello hay que darle asesoría y apoyo técnico para que perfeccione sus propios sistemas de contabilidad, así como para que establezca órganos propios de fiscalización…

Fiscal, del 22 de diciembre de 1978, misma que otorga participaciones a estados y municipios mediante una fórmula general, y no sólo de ciertos impuestos federales. En dicho sistema, dijo la correspondiente exposición de motivos de la iniciativa, "la parte que corresponde a estados y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones".

Más tarde, con el mismo propósito de fortalecer a las entidades locales y a los municipios, en virtud de reformas publicadas en 1997 y 1998, se crearon también fondos de aportaciones federales. Tales fondos han representado un significativo apoyo para las actividades de dichas instancias de gobierno, y su importancia rivaliza hoy con las participaciones.

Las participaciones federales

Se crearon las participaciones con el propósito esencial de promover la coordinación fiscal, para que no se produjera el problema de la "doble imposición", que se presenta cuando concurren en el mismo gravamen la Federación, los estados o los propios municipios. Se regulan las participaciones en la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Han representado las participaciones federales una importante fuente de ingresos para los municipios, pero también los han hecho depender menos de sus ingresos propios. En este sentido, ha habido "un incremento vertiginoso de las participaciones en la estructura de los ingresos municipales". En el periodo 1980-1991, las participaciones se incrementaron 117.87%; en tanto en términos porcentuales pasaron de representar en 1982 el 45.17% de los ingresos totales al 47.11% en 1991, teniendo durante el periodo 1980-1991 una participación promedio en el gasto total de 57.73%.

Ahora bien, se denominan "participaciones" a los recursos que obtienen las entidades federativas (estados y Distrito Federal) y los municipios de un fondo general que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que de acuerdo con el artículo 2º., se distribuye de la manera siguiente: fracción I, el 47.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate; fracción II, el 47.7% restante de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 3º. De la propia ley, en función de la participación que registró la entidad en el año inmediato anterior por recaudación federal participable, ajustado por el crecimiento de los impuestos asignables de la propiedad entidad; fracción III, el 9.66%, de manera inversa a la suma de la primera y segunda parte del fondo general de participaciones en el ejercicio de que se trata.

Se entregan las participaciones a los municipios por conducto de los estados, los cuales deben hacerlo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que las reciban.

Han adquirido los fondos federales una gran importancia y variedad. Tales fondos se introdujeron por reformas a la Ley de Coordinación Fiscal del 29 de diciembre de 1997 y del 31 de diciembre de 1998, mismas que han dado lugar al capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal, el cual se denomina "De los fondos de aportaciones federales", y comprende los artículos 25-46.

Los fondos de aportaciones federales son para los siguientes renglones:

a) Educación básica y normal;

b) Servicios de salud;
c) Infraestructura social;
d) Fortalecimiento de los municipios;
e) Aportaciones múltiples;
f) Educación tecnológica y de adultos, y
g) Seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

De estos fondos, los que tienen una repercusión directa en la Hacienda de los municipios son una proporción de las denominadas aportaciones para la infraestructura social, así como la totalidad del fondo para el fortalecimiento de los municipios.

Ha tenido mucha importancia para los municipios del llamado ramo 33, que contiene los fondos para su fortalecimiento, pero su forma de empleo ha dado lugar a abusos y excesos en la práctica, a veces de manera deliberada, pero en muchas otras por ignorancia de los propios munícipes. Es más, algunos municipios de importancia han contratado asesoría especializada para manejar de manera adecuada dicho ramo.

Para remediar las situaciones indicadas se han modificado y tratado de perfeccionar las medidas de control de los fondos federales, que están encomendadas a las legislaturas de los estados y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de la Federación.

Llama la atención sobre lo complicado de los procedimientos legales previstos en la legislación de coordinación fiscal. El hecho de que en el propio texto de la ley se incluyan varias fórmulas ininteligibles para la mayor parte de los administradores de las haciendas municipales, da como consecuencia que exista una gran indefinición y falta de certeza sobre las cantidades que jurídicamente corresponde a los municipios.

Si queremos evaluar en general el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal habría que hacer la afirmación fundamental, en primer lugar, que amerita un serio replanteamiento a nivel constitucional de las principales fuentes de ingresos de los estados y municipios, con el ánimo de hacer una redistribución de las facultades constitucionales en materia tributaria, que lleven a que los municipios dependan de manera fundamental y prioritaria de su propios fuentes de ingreso, y sólo complementariamente de las participaciones y aportaciones federales.

En ésta dirección, se hace hincapié en la necesidad de realizar una convención nacional fiscal que realice un examen del sistema fiscal mexicano, y en lo particular del artículo 73 constitucional en sus partes relativas, de tal manera que se proceda a una reforma efectiva del actual sistema de carácter estrictamente centralista, con vistas a un sistema más equilibrado acorde con la nueva realidad política.

… se denominan "participaciones" a los recursos que obtienen las entidades federativas (estados y Distrito Federal) y los municipios de un fondo general que establece la Ley de Coordinación Fiscal…

Capítulo III. Las Administraciones públicas, principios modernos que rigen su actuación.

En un Estado moderno la complejidad y amplitud de actividades que deben realizar sus poderes públicos es extraordinaria si quiere cumplir cabalmente con sus funciones y competencias, señaladas en el conjunto del ordenamiento jurídico, encabezado por la Constitución.

Lo que hace posible esa gigantesca gestión de la acción del Estado es la compleja organización técnica de servidores, empleados y funcionarios

públicos que constituyen las administraciones públicas, reguladas por un régimen jurídico peculiar, distinto al que regula las relaciones jurídicas privadas estructuradas por cuerpos especializados precisamente para poder intervenir eficazmente en la variadísima cantidad de funciones y de acciones en las que tiene presencia ese Estado moderno, definido como Estado social y democrático de Derecho.

Las Administraciones son organizaciones técnicas que bajo la dirección del gobierno –o gobiernos- aplican las políticas públicas y hacen posible la ejecución de las leyes y restantes normas del ordenamiento jurídico.

Ciertamente el gobierno les fijará objetivos y prioridades en sus actividades administrativas, de acuerdo con su propio programa político y electoral. Sin embargo el gobierno no puede forzar o desconocer los principios constitucionales que rigen la organización y la actividad de todas las administraciones públicas.

El primero es el principio de igualdad ante la ley. Este principio está íntimamente conectado con el principio de legalidad. Según el mismo las administraciones no pueden operar si no es sobre un fundamento de habilitación legal, y señalando el procedimiento de garantía y control jurisdiccional sobre cada acto administrativo.

Junto a estos dos principios que son como las vigas maestras del Estado de Derecho, la Carta Magna señala otros.

El principio de Jerarquía

La Administración es una organización piramidal en cuyo vértice se encuentra el gobierno y tiene un sistema de escalonamiento para la distribución de órdenes e instrucciones, a la vez que párale control y coordinación interna de las actividades administrativas, con su régimen disciplinario y también en promoción.

El principio de descentralización

Puede operar para conceder alguna autonomía funcional a ciertos órganos administrativos, siempre que no rompa la jerarquía, pero más que en el interior de una misma administración funciona para regular las relaciones entre diversas administraciones donde mediante transferencias o delegaciones, y también la autoexigente aplicación del principio de subsidiariedad, debería actuar aquella administración más próxima que pudiera ser la más eficaz.

Principio de desconcentración

Este opera en el interior de una misma Administración y sin que el órgano formalmente titular de cierta competencia renuncie a ella, puede delegar en otro órgano de su misma Administración lo que permite una mayor rapidez, y eficacia en relación con los administrados, gracias, generalmente, a una mayor proximidad a los mismos.

Principio de coordinación

El mismo supone tanto en el interior de una Administración como en la relación entre administraciones, que todos los elementos que las constituyen, deben servir complementariamente a los intereses generales, sin solapamientos ni repeticiones de acciones que generan contradicciones, conflictos y parálisis en la función pública, y por el contrario buscar la sinergia administrativa mediante actividades concertadas al servicio de la sociedad a la que se sirve.

La administración sirve con objetividad los intereses generales. Por ello no debe confundirlos ni suplantarlos por intereses particulares. Se encuentra

íntimamente ligado con la exigencia de "imparcialidad".

En éste marco de aires de modernización, el municipio enfrenta nuevas relaciones, ya no las tradicionales con el Estado y la Federación; ahora con núcleos locales de organizaciones vecinales, instituciones educativas superiores y que habitan en su territorio; instancias regionales prestadoras de algún servicio público; aeropuertos; empresas descentralizadas de la administración pública federal, como es el caso de Petróleos Mexicanos; Comisión Federal de Electricidad; Caminos y Puentes Federales, por mencionar algunas.

Lo anterior no incluye el fenómeno de la conurbación y sus graves problemas para el municipio que ven rebasada su capacidad en algunas materias como son:

a. Transporte
b. Seguridad pública.
c. Agua potable
d. Alcantarillado
e. Saneamiento de cauces
f. Urbanización.
g. Vivienda popular, etc.

La gran mayoría de estos servicios no son de la incumbencia del municipio, no por ausencia de competencia, sino por carencia de recursos o de reglas claras que le permitan comandar acciones de importancia de temas que le corresponden y afectan; de ahí la importancia de recrear un nuevo modelo municipal.

Capítulo IV. Sistemas de la Administración que rebasan los ámbitos competenciales del Municipio Mexicano.

Un fenómeno característico de las sociedades contemporáneas es su irrefrenable crecimiento urbano, mismo que ha tenido sensibles efectos en todos los órdenes y, por supuesto, también en el municipio. Para esta institución, la prestación de servicios en las grandes ciudades, y más aún en las áreas conurbadas, representa serios desafíos, al punto que desde hace algunos años se empezó a hablar de la "crisis del municipalismo", en el sentido de que la corporación municipal tradicional, autárquica y desvinculada de su contexto, no puede funcionar en la compleja realidad urbana actual, sobre la cual deben operar las modernas políticas de desarrollo, así como también hay que concebirla formando parte de un proceso general de planeación que necesariamente involucra a las demás instancias de gobierno.

La sociedad mexicana, como muchas otras del mundo, cambió de rural a urbana. Vivimos ahora en una sociedad predominantemente urbana.

La estructura urbana de nuestro país está conformada de manera muy desequilibrada, que se traduce en una paradoja de concentración-dispersión. Se caracteriza por unas cuantas ciudades con población superior al millón de habitantes. Existen 39 ciudades intermedias, de carácter metropolitano con población que fluctúa de 250,000 a un millón de habitantes; y en contraste, el 47% de los municipios mexicanos tienen menos de 10,000 habitantes.

Las ciudades intermedias han comenzado a captar buena parte de la población rural e interurbana, de ahí que se encuentren en una etapa de crecimiento acelerado.

Por tanto, la distribución de la población en el territorio nacional, sigue una tendencia de concentración y crecimiento en grandes metrópolis y en ciudades medias. La relación pobreza-localidades rurales se ha mantenido

Si queremos evaluar en general el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal habría que hacer la afirmación fundamental, en primer lugar, que amerita un serio replanteamiento a nivel constitucional de las principales fuentes de ingresos de los estados y municipios

desde mitad del siglo. A ello debe añadirse la dificultad para generar polos de desarrollo regional que representen un atractivo para la población migrante, en virtud de que cada entidad planea su política de desarrollo desvinculada de las grandes políticas nacionales, como la de población.

La nueva realidad urbana tiene, en primer lugar, un gran peso en nuestro sistema político, que demanda adaptarse a tales cambios demográficos.

En ésta nueva realidad, procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización, han conformado una ciudad política e ideológicamente plural.

Pero la realidad urbana, además tiene serias consecuencias para el desarrollo nacional y regional, como para el bienestar y calidad de vida de sus habitantes.

El acelerado crecimiento demográfico, las concentraciones urbanas y la sobreexplotación de los recursos naturales, al interactuar con la pobreza, los patrones de producción y consumo y las desigualdades sociales, ponen en riesgo el equilibrio ecológico.

El panorama urbano de México tiene una gran trascendencia para la planeación y el desarrollo regional.

Para enfrentar el crecimiento urbano tan agudo y enfrentar sus retos se han establecido bases constitucionales para las políticas de desarrollo municipal, mismas que se introdujeron en 1983 y se han acrecentado en 1999. A la fracción V del artículo 115 constitucional se le ha reformulado, dándole más claridad, al dividirla en incisos y reforzando al municipio en las materias que regula.

En la enumeración de las políticas de desarrollo que se hace en la fracción V se percibe su refuerzo constitucional, al facultar al municipio en varios renglones para: a) formular y aprobar planes de desarrollo municipal y zonificación; b) reservas territoriales; c) se les otorga participación en la elaboración de planes de desarrollo regional; d) se faculta el municipio para manejar y controlar el uso del suelo como también para autorizarlo; e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) el municipio podrá participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) se concede intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público cuando aquellos afecten su ámbito territorial; i) se faculta al ayuntamiento para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es saludable que aumente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente, la cual ha sido hasta ahora insuficiente a pesar de los buenos deseos de la norma constitucional. Con estas nuevas facultades los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los serios desafíos que plantean el crecimiento y preservación de nuestras ciudades. Aunque se han hecho algunos esfuerzos, los gobiernos de los estados y de los municipios tienen en los ámbitos que comentamos responsabilidades y tareas urgentes. La reforma debe servir para que revisen de manera cuidadosa su legislación en las materias indicadas e implementen programas apropiados.

Los municipios no pueden seguir actuando de manera aislada, muchas veces egoísta, deben de formular sus planes de desarrollo y sus programas encuadrándolos sobre un ámbito geográfico más amplio que es precisamente

la región, misma que a su vez requiere ubicarse dentro del contexto nacional. Desarrollo municipal, regional y nacional son complementarios y parte de un mismo proceso.

El desarrollo regional aspira a imprimir una ordenación de conjunto en la actividad de los diversos municipios; tal ordenación se basa en el concepto de región, que se entiende como una unidad que concentra factores muy complejos físicos, económicos, demográficos y sociales que se pretende actúen de manera coordinada y en función de objetivos determinados.

IV. 1 El fenómeno de la conurbación y la metropolización

Aunque ya hemos hecho referencia a la tendencia demográfica actual en nuestro país, precisando algunos datos de su crecimiento y ubicación, no hemos señalado lo relativo al fenómeno que produjo este crecimiento poblacional y urbano.

El proceso histórico se da a partir de la segunda década del siglo XX, cuando las grandes ciudades se convierten en el polo de atracción de la gente de campo, que ve centrados sus anhelos de mejor oportunidades y posibilidad de educación para la familia, propiciando el fenómeno migratorio que va a saturar los centros urbanos y a despoblar el campo.

Con el crecimiento urbano, el desarrollo de vivienda y población y todo lo que ello conlleva, va a impactar definitivamente a los municipios aledaños a la ciudad metrópoli, propiciando de inmediato una fenomenología inédita a la cual no solo no estábamos preparados, sino lo que es peor nos toma desprevenidos y carentes de reglas para su ordenamiento; en el caso de México, es hasta el año de 1989; es decir hace 5 años, cuando se producen las reformas constitucionales al artículo 115 para afrontar los graves problemas relacionados con la metropolización.

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
b) Alumbrado público.
c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
d) Mercados y centrales de abasto.
e) Panteones
f) Rastro
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste,

En un Estado moderno la complejidad y amplitud de actividades que deben realizar sus poderes públicos es extraordinaria, si quiere cumplir cabalmente con sus funciones y competencias

de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Los Municipios en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdiccionales territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

El desbordamiento demográfico y productivo pone en evidencia las viejas y obsoletas estructuras y capacidad del municipio para hacer frente a tal alud de problema, lo que dio lugar a que se saturara la capacidad del municipio y surgieran otros cauces de administración de servicios, dando lugar a conflictos de competencias y tensiones ente la administración municipal y las otras instancias, tanto municipales conurbadas como regionales, lo que provoca nuevos centralismos regionales, donde se ha reproducido la estructura y los vicios del federalismo deformado, en un centralismo voraz.

Estamos seguros que ante esta realidad, el fortalecimiento del municipio y la interactuación municipal, así como la constitución de mancomunidades de municipios será la solución eficaz al problema de la comunidad urbana.

En éste caso, deberá apenas el principio de subsidiariedad, por el que no debe remitirse a una instancia superior aquello que pueda realizarse eficazmente por la estructura básica, id. est. el municipio.

El municipio que ha sido una institución eficiente y vital, podrá demostrar su valía ante esta nueva perspectiva de desarrollo, si cuenta desde luego, con nuevas herramientas de organización y competencia.

En la actualidad hay tendencias que consideran al Estado como una

comunidad de comunidades municipales, que logran su cometido en la modernidad, mediante una cooperación federativa entre ellos; aunque todavía estamos lejos de esta posibilidad, tendremos que fortalecer las posibilidades de Interactuación y cooperación entre diferentes entes de la administración, circunstancias que posibilita el actual sistema de organización municipal.[2]

IV. 2.- La conurbación intermunicipal e interestatal

En la perspectiva del federalismo y ante el fenómeno de crecimiento de las grandes metrópolis, se ha producido un doble impacto a la instancia municipal.

En primer lugar, la estructura municipal actual no permite afrontar con nuevos criterios la problemática de los municipios metrópolis, quienes tienen en consecuencia magnificados sus problemas de servicio público; en la mayoría de los casos la solución de ellas rebasa su capacidad; es el caso de abasto de agua potable, el alcantarillado, la seguridad pública, el transporte, etc.; en esa virtud, se deberá propiciar una reforma constitucional que distinga este tipo de municipios y les propicie condiciones de todo tipo que les permita afrontar con éxito sus nuevas responsabilidades.

El fenómeno del crecimiento poblacional ha producido situaciones inéditas; tal es el caso de la conurbación. Hace unas cuantas décadas, las ciudades y los poblados rurales se encontraban distantes unos de otros y en consecuencia eran entidades antarquicas, en lo que ve a la prestación y solución de los problemas domésticos que a cada uno correspondía; al crecer los centros poblacionales, las distancias se fueron acostando y finalmente se produjo la integración territorial de dos a varios municipios, tendencia que ya es irreversible.

La conurbación se pueda dar entre dos a más municipios de una misma entidad federativa, lo que en todo caso se denomina conurbación intermunicipal.

En el supuesto de que la conurbación afecte a dos o más municipios de dos o más entidades federativas limítrofes, entonces se produce una conurbación interestatal.

Obviamente que la solución de los problemas de prestación de servicios entre municipios pertenecientes a un mismo estado son más fáciles de resolver, circunstancia que se complica y puede llegar a ser de difícil solución en el supuesto de la conurbación interestatal.

Además, puede darse el caso de que el conflicto se acentué cuando intervienen en la solución de un problema municipal las tres instancias; id. est. Federación, entidades federativas y dos o más municipios. De ahí nuestro interés en que las reglas del juego se establezcan con toda claridad.[3]

IV. 3. Organismos supramunicipales

En el caso de México, el artículo 115 constitucional, que delimita la competencia del régimen municipal, aún no contempla el fenómeno de los organismos supramunicipales; en la práctica, la fenomenología se ha producido en los últimos veinte años con el crecimiento desmenuzado de las grandes metrópolis.[4]

Haciendo a un lado el caso de la ciudad de México, Distrito Federal, que posee en régimen sui generis, que

Un fenómeno característico de las sociedades contemporáneas es su irrefrenable crecimiento urbano, que ha tenido sensibles efectos en todos los órdenes y, por supuesto, también en el municipio.

[2] Sobre el Tema vid. Antonio Colomer Viadel, *Constitución, estado y democracia en el siglo XXI*, Edit. Nomos, Valencia, España, 2003, pags. 220 y s.s.

[3] Menciono el caso del abasto de agua potable para las ciudades de León y Guadalajara (dos centro metropolitanos), que comparten el mismo afluente y requieren ambos municipios aportación del Gobierno federal y de las entidades federativas de Jalisco y Guanajuato, a fin de construir dos represas. Obviamente existe una triple instancia en la solución de este problema de servicio.

[4] *Vid. Revista Iberoamericana de Administración Pública*, RIAP número 10 enero-junio del 2003, José Guillermo Vallarta Plata, La reforma política en el ámbito del municipio mexicano.

nada tiene que ver con la institución municipal, y el cual si se encuentra organizado para hacer frente al enorme crecimiento urbano, merced a la descentralización administrativa que se estructura en las Delegaciones del Distrito Federal, con funcionarios electos con responsabilidad y ámbito de competencias definidas; aún el D.F., cuenta con un órgano legislativo propio, integrado por diputados electos, llamado Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el resto de los municipios del país, ya han acusado problemas de crecimiento, lo cual ha afectado en la conurbación intermunicipal e interestatal, situación que no se ha resuelto de jure, ya que no existen esquemas de cómo funcionar para afrontar los problemas del desarrollo.

Los organismos supramunicipales han surgido, en consecuencia, al margen de las competencias municipales y mas bien obedecen a impulsos de las entidades federativas y legislaturas locales que los han creado para resolver en alguna medida, un problema que ha escapado del ámbito municipal.

El organismo supramunicipal tiene injerencia en el espacio de un servicio eminentemente municipal, pero abarca dos o más municipios, que por sí mismos no están en posibilidad de prestar dicho servicio.

En el caso de México es muy común que el estado (entidad federativa), se haga cargo de la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, fundamentalmente por razones técnicas y económicas, lo cual hace a través de un organismo supramunicipal, que no siempre va de acuerdo con los criterios municipales.

De esta manera existe un divorcio en lo que respecta a la información, lo que obliga al municipio a trabajar doble y encarecer las obras.

Un ejemplo: El municipio proyecta el mejoramiento del piso de una arteria de la ciudad; informa al organismo supramunicipal del agua[5] para que haga los arreglos necesarios; no obstante, el organismo no hace mayor caso a la recomendación del municipio y no hace las reparaciones de su red de agua y drenaje; el municipio en consecuencia hace la obra del pavimento hidráulico y concluye su esfuerzo.

Al paso de dos o tres años, el organismo supramunicipal tiene la necesidad de reparar sus redes en la citada arteria y sin más rompe el pavimento repara y cierra sus zanjas, la mayoría de las veces con material diverso y de menor calidad, por lo destruye la obra municipal realizada anteriormente.

Otro grave problema lo constituyen las redes pluviales que en la gran mayoría de nuestras ciudades o son obsoletas o insuficientes; esta problemática la cubre también el Estado a través de un organismo supramunicipal.

El tratamiento de la basura, en los municipios conurbados, también debería ser materia de un dispositivo especial, a través de acuerdos intermunicipales o bien con la creación de un organismo de ingerencia municipal, auspiciado por los ayuntamientos beneficiados, se debe de optar por este esquema y no caer en el ámbito de otro organismo supramunicipal.

Como consecuencia de lo anterior, se puede configurar un organismo que aproveche la tecnología de punta y utilice la basura para generar la energía eléctrica que consumen las grandes ciudades, con un considerable ahorro para sus débiles economías.

La seguridad pública en las gran-

[5] En el caso de Guadalajara, México, se denomina SIAPA (Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado).

des metrópolis, es un tema de especial cuidado; también es deseable la configuración de un esquema de participación intermunicipal que permita uniformar criterios en materia de seguridad, haciendo posible la unificación de mandos y de sistemas operativos.

V. La recreación del Municipio moderno

Indudablemente el municipio en el siglo XXI en los países iberoamericanos debe privilegiar los criterios de eficiencia y de colaboración con otras instancias administrativas para lograr una mejor prestación de los servicios que le son propios.

Para lograr lo anterior debemos de propiciar una adecuada reforma constitucional que amplíe las facultades del municipio para la creación de organismos municipales con un ámbito de competencia intermunicipal e interestatal, que se puedan hacer cargo de los diversos servicios que son propios del ámbito de competencia municipal.

Es imprescindible que se incremente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente. Con estas nuevas facultades los municipios podrán enfrentar de manera mas decidida los desafíos de un crecimiento anormal.

El proyecto de la intermunicipalización deberá ser ampliado a un proyecto de región, concepto que debe ser contextualizado en la norma constitucional. [6]

Como ya se mencionó, el desarrollo regional aspira a imprimir una ordenación de conjunto a la invertebrada actividad del municipio mexicano; tal ordenación se basa en el concepto de región, que se entiende como una unidad que concentra factores muy complejos físicos, económicos y demográficos los cuales actúan de manera coordinada y en función de objetivos determinados.

Aunque este instrumento ya ha sido experimentado en algunos países, en iberoamérica, salvo algunas excepciones que se han producido en algunas ciudades españolas, en Brasil o Buenos Aires, el resto de los municipios iberoamericanos aún no transitan por esta nueva expresión de descentralización y optimización de los recursos. [7]

Es ocioso mencionar que junto con el programa de la regionalización debe ser manejado adecuadamente el tema de la fortaleza de la hacienda municipal.

En el caso de México, la reforma del Estado, tan necesaria y vital para enfrentar el reto del desarrollo en el siglo XXI, hace imprescindible acotar el centralismo imperante y hacer realidad el federalismo y el fortalecimiento a entidades federativas y municipios. Lo anterior, según el decir del maestro Angel Bassols, "No se trata solamente de aumentar los recursos que se asignen a los estados y municipios, para destruir el centralismo voraz, sino además de organizar la coordinación de los municipios en el marco de una planificación con base en regiones medias y distritos"... [8]

En algunos de nuestros países ya se ha propiciado la modernización de los municipios metrópolis, mediante la creación de delegaciones, como en la ciudad de México, D.F., o las Comunas,

Con estas nuevas facultades los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los serios desafíos que plantean el crecimiento y la preservación de nuestras ciudades.

[6] Sobre el tema vid. "Hacia el siglo XXI, el desarrollo regional de México", *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXV octubre-diciembre de 1994.

[7] Esta expresión en los países de habla inglesa se conoce como "regional planning"; en Francia como: "aménagement du territoire".

[8] Bassolls Batalla, Angel, "Las crisis regionales, polvos de viejos y nuevos lodos". *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXV, oct-dic. 1994, pag. 18.

como fueron propuestas para la ciudad de Buenos Aires. [9]

Las comunas y las delegaciones son instituciones destinadas a descentralizar política y administrativamente la gestión de gobierno, que tiene por principal misión la fiscalización y el control del cumplimiento de las normas sobre usos de los espacios públicos y el suelo, la decisión y ejecución de la obra pública, proyectos y planes de impacto local, así como la implementación de métodos de resolución de conflictos vecinales.

Se prevé una mayor participación ciudadana en la vida comunitaria, entre las medidas contemplamos las audiencias abiertas con participación de los grupos comunitarios, la iniciativa legislativa, el referéndum y la consulta popular. Este esquema permite asegurar una relación abierta entre la descentralización y la participación. Es decir, un esquema dentro del cual deben regir los principios de inmediatez y de subsidiariedad.

Es deseable que en el ámbito iberoamericano se propugne por la consagración definitiva de la modernización del régimen municipal, consagrando en nuestras constituciones estos esquemas de desarrollo municipal y no dejarlos al legislador local o a otras instancias de decisión. [10]

♦

[9] Una sentencia del Juzgado de 1ª. Instancia de lo contencioso administrativo de Buenos Aires, ordeno a la legislatura de la ciudad de Buenos Aires el tratamiento de alguno de los proyectos de ley que versen sobre la organización de las comunas en la ciudad, dividiendo a la ciudad en los 16 centros de Gestión y Participación existentes.

[10] RIAP, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. Número 6, enero-junio del 2001, José Guillermo Vallarta Plata, "El Nuevo Municipio Mexicano. Alcances y perspectivas a mediano plazo", pág. 131.