

LA ASOCIACION MUNICIPAL COMO FACTOR DE DESARROLLO REGIONAL

José Trinidad Lanz Cárdenas

1. Importancia del Municipio

El municipio libre constituye una de las decisiones fundamentales del pueblo mexicano, contenida en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos autores como Jorge Carpizo consideran que el municipio libre se encuentra comprendido dentro de la decisión fundamental del sistema federal, por ser su finalidad una descentralización de poder, afirmando sobre el particular que “en el municipio —en principio— se logra con mayor efectividad la descentralización del poder, por constituir grupos de población más reducidos que las entidades federativas y en donde generalmente, los hombres se conocen y eligen para dirigir al municipio a aquéllos que han tratado personalmente o, cuando menos, que les son conocidos en forma cercana”.

Sin desconocer el valor de esta argumentación, podemos por nuestra parte afirmar que esta célula política es usual también en los regímenes no federativos, de carácter centralista, cualquiera que sea la organización política que asuman. Por ello, al contenerse de manera textual en la Constitución y ser una de las columnas vertebrales del sistema político mexicano, ratificamos su carácter de decisión fundamental *per se*. El municipio libre, tal y como lo estableció

el constituyente de 1917, constituye una conquista del pueblo mexicano y uno de los principales postulados del movimiento armado iniciado en 1910.

El propio Carpizo sostiene: “el municipio es una institución político-jurídica muy importante porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene más contacto y aquél del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas. Por ello, el municipio está íntimamente ligado a las ideas de democracia y libertad y, entre nosotros, a la de federalismo”.

Se ha pretendido definir al municipio como un medio de descentralización por región o como el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por leyes propias, afirmándose de manera categórica que en todas las naciones en que predomina el régimen democrático, una de las organizaciones mejor desarrolladas y protegidas por las leyes es el municipio.

Dentro de los programas de fortalecimiento municipal en el país, el ejecutivo federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución General de la República, en cuya exposición de motivos el presidente Miguel de la Ma-

drid manifestó: "el municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir esta gran tarea nacional (desarrollo equilibrado de la nación entre los tres niveles de gobierno): nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral".

Por otra parte, en lo académico se dice que "el pueblo es la unidad administrativa por excelencia, la forma más sencilla, la primitiva, de la asociación. Antes de fundar el Estado ha sido preciso que hubiese pueblos, porque para constituir un todo la preexistencia de sus partes es de rigor. Es el pueblo el nudo que liga a la nación con las familias y él mismo compone una gran familia. Si no hay lazos de sangre entre los vecinos, existen vínculos muy estrechos de afecto y de interés que nacen de un origen y se fortifican en la perseverancia de una vida en común. Los pueblos tienen pues, una existencia propia, anterior a la institución de todo gobierno central; son agregaciones espontáneas, no unidades artificiales; son efecto de la naturaleza, no producto de la ley... considerados los pueblos como un todo, sienten necesidades y experimentan deseos privativos de su pequeña sociedad, a cuya satisfacción ocurren por sí mismos y, considerados como miembros del Estado, poseen intereses colectivos, gozan derechos uniformes, soportan cargas iguales".*

También se ha sostenido que el municipio se encuentra dentro del Estado. En primer lugar, está sometido a la soberanía del Estado, como cualquiera otra persona jurídica. El municipio debe obedecer las leyes. Pero esa sumisión a la soberanía tiene fijados límites en el concepto de autonomía administrativa del derecho constitucional,

que protegen al municipio contra el legislador y contra el poder ejecutivo. Así pues, el municipio ocupa un importante y especial lugar entre las corporaciones de derecho público, en la medida en que se encuentra institucionalmente garantizado y posee una esfera de competencia sustancialmente irrevocable, que administra por medio de sus propios órganos. El municipio no es ningún pedazo de soberanía desmembrada del Estado. La evolución del derecho a la autonomía administrativa ha producido, desde el siglo XIX, un tipo especial de relaciones entre el municipio y el Estado; sobre todo, ha creado una protección para la esfera propia del municipio frente al Estado. En muchos aspectos, el municipio se encuentra frente al Estado en la misma posición que un ciudadano.

En el medio nacional mexicano fue una aspiración la libertad del municipio, a fin de suprimir autoridades intermedias entre éste y los gobiernos de las entidades federativas, excluyendo a las prefecturas y jefaturas políticas que durante un tiempo demasiado prolongado lesionaron y casi extinguieron la autonomía municipal.

No obstante, en el artículo 115 de la Constitución, al consignarse la libertad municipal se dejaron de regular algunos aspectos de la vida municipal, que fueron debilitando a los municipios frente al crecimiento de los gobiernos de los estados y de la federación.

Con tal motivo, el actual presidente de la República, durante su campaña, patentizó la necesidad de fortalecer a los municipios, a fin de propiciar el desarrollo de la nación en un aspecto integral, afirmando entre otros aspectos: "para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social, debemos impulsar la institución del municipio libre, otorgándole más facultades y con ellas más recursos para que asuman su responsabilidad. De otra forma, el gobierno municipal se vuelve un ejercicio

*Manuel Colmeiro. Tratado de Derecho Administrativo Español. 1850. Madrid, España.

de frustración, en vez de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de gobierno eficaz... Reitero que los municipios deben absorber un mayor volumen de responsabilidades en el desarrollo nacional; son la primera instancia del trato del pueblo con la autoridad y la impotencia en que a veces se encuentran los gobiernos municipales deteriora la imagen de autoridad".

Así, propuso en la iniciativa de reformas que ahora se encuentra contenida en el texto del artículo 115 Constitucional, algunas medidas tendientes a robustecer la autonomía política, jurídica, económica y administrativa de los municipios, de modo tal que se hiciera realidad el pensamiento de Tocqueville, cuando decía "en la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan al servicio de ella".

Dentro de tales medidas, se hizo especial énfasis en la regulación de los servicios públicos, que forman parte esencial de la autonomía municipal.

Suele decirse a veces que el municipio es una empresa de servicios. Pero no, el municipio es mucho más que una empresa de servicios, porque es una administración pública, porque en ella el superior interés es el de la comunidad. Lo que sí debe afirmarse es que a nivel municipal si la democracia, si la autonomía practicada, no se traducen en una eficacia del servicio público, técnica y suficiente, en calidad y cuantía; aquella, la democracia o aquella otra, la autonomía, pese a los adornos políticos con que se les quiera envolver, se quedan en pura y frustrante ficción.

No debe olvidarse que el municipio es la base política y administrativa de los estados; que no habrá vida nacional digna y progresista si no se asienta en una vida local robusta y que solamente sobre la base del

municipio puede hacerse una realidad el desarrollo regional.

La aspiración suprema debe consistir en lograr que los municipios sean algo más que meras circunscripciones de una división territorial; que sean miembros vivos de la nación y que los ayuntamientos dejen de ser ruedas de aparente y en unos casos de realidad de un simple mecanismo administrativo.

Debe materializarse con plenitud política, que la federación, los estados y los municipios sean los tres círculos concéntricos de dimensiones diversas, dentro de los cuales se desarrolle armónicamente la política del país, girando en el mismo sentido, pero sin invadirse en su movimiento ni entorpecerse en su marcha.

Así, la reforma municipal emprendida desde la dimensión del texto constitucional, ni es un sencillo problema de pura administración ni consiste en una mera cuestión legal de centralización o descentralización; más lejos de eso, la reforma ahora instituída entraña hondos problemas de verdadero realismo político y, para un mejor futuro de la política nacional, llama en la actualidad a los municipios a cubrir una misión de primera importancia. La política, esencialmente en el campo municipal, además de ser ámbito de principios de gobierno, debe ser también campo de experiencias o de aplicación de esos principios, que pueden resumirse en dos sugestivos términos, aparentemente contrapuestos pero perfectamente armonizables: democracia y eficacia.

No está de más recalcar, siguiendo a Tena Ramírez, que si el federalismo es un fenómeno de descentralización y el municipio libre también tiene esta característica, aunque el municipio se gobierne por sí mismo, la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es ley que se den a sí mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del estado, ca-

reciendo pues el municipio de la autodeterminación legislativa.

Consecuentemente, la importancia de la reforma al artículo 115 radica tanto en las medidas de robustecimiento a sus principios de autonomía para hacer una realidad su libertad, como en los grandes capítulos legales que condicionan el funcionamiento de las órbitas municipales y a que deben sujetarse las legislaturas de los estados, para ser congruentes y obsecuentes con el superior mandato de la Constitución General de la República.

El fundamento de la libertad y la autonomía locales es de naturaleza doble, por una parte la autonomía local como común aspiración de los ciudadanos y, por otra, el principio de la eficacia administrativa. La autonomía local es el grado de libertad de decisión permitido a los ciudadanos, para la administración de las comunidades territoriales que aquéllos constituyen naturalmente entre sí. Entenderla de otra manera es propiciar la invasión por otros sectores organizados del gobierno, que de una manera lenta pero constante desvirtúan la confianza de los gobernados en sus primeras autoridades o sea las municipales, como ha sucedido en otras etapas de nuestra historia política, en que la federación y los estados absorbieron gran parte de los servicios públicos, consustanciales en la sociedad moderna a las autoridades locales.

El ejercicio fundamental de las responsabilidades municipales se traduce así en la satisfacción de servicios públicos del mismo carácter; el alcance político que se les da y la importancia cuantitativa que dichos servicios tienen en cada tipo de sociedad, son indicativos de la misión que se transmite a los municipios.

En otros tiempos, los privilegiados por la riqueza podían procurarse servicios individuales, hospitales, distracciones, etc. El pueblo sólo gozaba de algunos servicios cuya organización estaba inspirada, por

regla general, en la caridad. En la actualidad, el sentimiento democrático, poco satisfecho con la igualdad jurídica formal, alimenta una aspiración de los ciudadanos hacia la nivelación de las condiciones de vida que, imposible de ordenar a través de un reparto equitativo de las leyes, se trata de alcanzar por medio de una creciente exigencia respecto a las prestaciones ofrecidas por las colectividades públicas. Parece que se configura un nuevo derecho: el que tendría todo ciudadano a disponer de auténticas facilidades colectivas.

Entre éstas ocupan lugar preponderante los equipamientos de los servicios públicos, sin los cuales no podría darse una auténtica existencia de los mismos. En cualquier sociedad en expansión, el rápido crecimiento del nivel de vida se manifiesta por la exigencia de servicios públicos y equipamientos colectivos, los que corresponden de primera instancia a los municipios. Por ende, en el derecho público, algo que es consustancial a la organización municipal y a su funcionamiento son los servicios públicos.

No obstante, no existían en el derecho público mexicano reglas precisas sobre la competencia de los tres niveles de gobierno para la prestación de los servicios públicos, circunstancia que originó no pocas invasiones de la órbita municipal, tanto por la federación como por los gobiernos de las entidades federativas y así, aunada a la cada vez mayor depauperación de los municipios, se les fue circunscribiendo a la simple actividad política, en detrimento de la eficacia de las autoridades locales en los servicios comunales, que tan importante papel juegan en el funcionamiento de la vida municipal, y en la intervención directa de las autoridades municipales en la satisfacción de las necesidades colectivas de sus respectivas comunidades.

2. Motivaciones para la Reforma Municipal en Cuanto a los Servicios

Dos son los principios con los que se enfren-

ta la responsabilidad de las autoridades municipales para la prestación de los servicios públicos: la universalidad y la subsidiariedad.

El primero se identifica con la obligación de las autoridades por satisfacer todos aquellos requerimientos de sus respectivas comunidades, para una vida social equilibrada y armónica. El segundo se concibe como la prestación de los servicios de manera subsidiaria, cuando no sea posible de manera directa a las autoridades municipales responder a los reclamos de sus ciudadanos.

Estos son los dos grandes conceptos que constituyen la connotación de la reforma municipal, que contiene la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República.

Esta contempla en su mandato vigente, de primera intención, la obligación de los municipios de prestar determinados servicios comunes a todas las células políticas del país, constituidas bajo la forma de municipios, disponiendo además que aquellos deberán prestarlos, cuando fuere necesario, con el concurso de las autoridades de los estados, sin perjuicio de aquellos otros servicios que condicionen las características socioeconómicas de cada uno de los municipios y que se precisen por las legislaturas de los estados; es el principio de la universalidad, conjugado en cierta manera con el de la subsidiariedad, pues si los ayuntamientos carecieran de recursos o de capacidades para prestar tales servicios, pueden intervenir de manera concursiva los gobiernos de las entidades federativas.

Por otra parte, se prevé en lo fundamental, a nivel comunal, la subsidiariedad, al facultarse en el párrafo final de la fracción III a los municipios de una misma entidad, para coordinarse y asociarse, de acuerdo con sus propias leyes, a fin de satisfacer necesidades comunes, prestando de modo asociado los servicios relativos.

Para esta reforma se dan en su apoyo razones políticas y académicas, con la circunstancia de que ambas consideran al municipio esencialmente comprometido con la prestación de los servicios públicos.

El presidente de la República manifestó sobre el particular: "el municipio debe encuadrarse en el sistema nacional de planeación democrática y contribuir en forma más activa, gestionando una energía que tenemos latente en el pueblo de México, para contribuir más decididamente en las tareas del desarrollo nacional... Los gobiernos de los municipios no pueden ya quedar reducidos a la prestación de servicios públicos tradicionales: el agua, el pavimento, el alumbrado o la limpieza; los gobiernos municipales son los que reciben más directamente las demandas populares; los gobiernos municipales deben ser participantes de un sistema nacional de planeación. Y deben en consecuencia, a la escala que les corresponda, involucrarse más amplia y eficazmente en las tareas de desarrollo o en los problemas cotidianos de tipo económico... también se pueden promover los convenios de colaboración intermunicipal. Esta idea me parece muy positiva. Hay inversiones, sobre todo en equipos o en maquinaria, que para un solo municipio no pueden resultar costeables o rentables; pero si se organiza a nivel de colaboración intermunicipal, esta limitante se puede superar".

Por otra parte, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 115, el titular del poder ejecutivo expresó: "uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la federación. Conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la

complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal y, aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas. Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; estableciendo que podrían proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las legislaturas locales, en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse, para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia".

Por su parte, el secretario de Gobernación, en su comparecencia ante el Senado para explicitar las reformas al artículo 115 constitucional, dijo lo siguiente: "una laguna de nuestra Constitución política es la indefinición de los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios. La falta de precisión en torno a cuáles servicios deben correr a su cargo, impide la delimitación necesaria de las respectivas esferas de competencia. Esa falta de precisión, aunada a la evidente incapacidad de algunos ayuntamientos para prestar tales servicios, auspicia la absorción irrestricta de funciones por los gobiernos locales y por la federación. Por eso, se ha juzgado indispensable, como se puede advertir en la iniciativa, determinar el mínimo de servi-

cios que deben corresponder a los municipios, permitiéndose por razones prácticas el concurso de los estados cuando así fuere necesario... Esta enumeración obviamente no es limitativa, ya que las legislaturas locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los municipios, según las condiciones específicas que priven en cada entidad".

El Senado de la República, al dictaminar sobre la iniciativa en cuestión, expresó lo siguiente: "dada la multiplicación de municipios en numerosos estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación y asociación de municipios de un mismo estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de los órganos de gobierno estatales. Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extremos ambos que encarecen la prestación de servicios y generan deseconomías. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias negativas de esos fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y asociación contempladas por la iniciativa en el párrafo final de la fracción III. Se ponen así, también, bases importantes para la planeación de desarrollos regionales debidamente estructurados y de modernización municipal al desenvolvimiento democrático. En esta fracción III la iniciativa propuesta por el ejecutivo federal enuncia de manera precisa los servicios públicos que quedarán a cargo de los municipios, liquidando la inseguridad e indeterminación de los mismos, lo que propiciaba diferencia o retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades".

A estas expresiones del orden político podemos sumar voces académicas que ilustran la trascendencia de la reforma municipal, en cuanto a los servicios públicos.

Jorge Carpizo, en su trabajo denominado "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", al referirse a los aspectos sustanciales de las reformas al artículo 115 de la Constitución manifestó: "se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, servicios que podrán hacer con el auxilio de los estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes; además, esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera. Se establece un criterio general uniforme, pero se reconoce la gran diversidad que en varios aspectos existe entre los municipios y se crea un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios. El principio de colaboración entre órganos públicos que estructura nuestra Constitución preside la disposición de que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar".

Salvador Valencia Carmona dijo por su parte: "en el primer párrafo de la fracción III se hace una enumeración de aquellos servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos"... "la virtud de este precepto es que reconquista el ámbito de actividad administrativa que incumbe al municipio, al declarar de manera concluyente que este tipo de servicios los tendrán a su cargo los ayuntamientos y que sólo por excepción, cuando sea necesario, los prestarán con el concurso de los estados, salvedad que era prudente añadir, dado el escaso desarrollo y potencialidad económica de muchas comunas. Independientemente de lo anterior, la disposición constitucional deja también abier-

ta la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaturas locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estimen puedan prestarse con eficacia por aquellos organismos"... "en el párrafo final se regulan las mancomunidades municipales, solución ya ensayada en otros países y que ojalá arraigue en el nuestro. En torno a ellas, el texto constitucional expresa que los municipios, siempre y cuando sean del mismo estado y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Pueden llegar a constituir las comunidades una respuesta efectiva a la llamada pulverización municipal, que ha sido la creación de municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia"... "la aplicación ponderada e inteligente de las mancomunidades debe conducirnos a una reordenación del mapa municipal en el país, de tal manera que los ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados".

En lo referente a la coordinación o asociación de municipios estimamos pertinente citar al jurista Savigny, quien en lo conducente sostiene: "el Estado contemporáneo, cualesquiera que sean sus variantes orgánicas, ha entrado en una situación crítica de la que difícilmente va a poder salir sin reestructurar seriamente las bases sobre las que se asienta"... "los males de la fragmentación municipal son aún más aparentes en el plan de la organización de servicios públicos. Ya se ha subrayado que, en zonas rurales, el personal municipal está integrado por funcionarios que sirven para todo, mientras que la mancomunidad de municipios permitiría reclutar especialistas de mayor calificación. En zonas rústicas todavía existen numerosos servicios públicos que continúan organizados a nivel municipal, cuando se sabe que una mínima

coordinación facilitaría la gestión de los servicios de mantenimiento de la vialidad, de recolección de basuras, de asistencia social, de pompas fúnebres, etc.”... “las desigualdades financieras entre diversos municipios son una inevitable consecuencia de la fragmentación municipal; es cierto que la igualdad absoluta no parece pensable siquiera, porque significaría el fin de la libertad de decisión de las corporaciones locales”... “el deseo de conservar la espontaneidad del movimiento asociativo municipal, al tiempo que se respeta la integridad de la personalidad de los municipios, ha llegado a disuadir la tentación de establecer por encima de estas nuevas colectividades locales que dependan del sufragio universal y directo”... “sería pragmática la reforma municipal por el hecho de utilizar la fórmula recomendable de los convenios entre varias colectividades locales: parece racional atribuir a un nivel de gestión elevado la responsabilidad de construcción de un equipamiento, por ejemplo, un colegio cuya administración podría ser confiada después a un nivel gestor próximo a los administrados”... “las colectividades locales alemanas practican habitualmente estos sistemas procedimentales que garantizan a la administración local una gran flexibilidad. Finalmente, sería políticamente seductora porque solucionaría definitivamente el difícil problema psicológico de la supresión de municipios”.

Estas consideraciones motivan y justifican por ahora la existencia en el medio jurídico nacional, desde el texto de la Constitución General de la República, el sistema de la asociación municipal, que ha sido manejado como el adecuado para confrontar el problema de la multiplicidad de comunidades locales.

Sobre este particular, no obstante nuestras 2378 municipalidades, resulta pertinente hacer notar que no es un problema privativo de nuestro medio nacional la múltiple existencia de municipios, pues muchos países han tropezado con la misma circuns-

tancia, constatándose en Italia 8,053 municipios; 24,511 en Alemania; 11,700 en Inglaterra; 37,708 en Francia; 2,586 en Bélgica y 8,000 en España, aunque en estos países, entre las medidas para resolver la atomización municipal, deben destacarse las mancomunidades o agrupaciones o sindicatos de municipios con diversas características y competencias, unos como organismos superiores, otros como auxiliares y los más de ellos respetando la autonomía y libertad de los municipios asociados. Todas ellas con resultados francamente positivos.

Estas experiencias observadas en algunos países europeos e inclusive americanos como los Estados Unidos de América y el Canadá, constituyen la más apropiada respuesta para la solución de los problemas de aquellos municipios que carecen de recursos para definir las necesidades comunales, sin que por otra parte se haya podido apreciar que se hubieren afectado los celos regionales y los principios de independencia de cada una de las comunidades, permitiéndoles atender en forma eficiente circunstancias conflictivas de carácter secular, que de otra manera habrían quedado sin satisfacción, en perjuicio de los principios democráticos que son esenciales de todos los municipios.

3. Los Servicios Municipales en el Desarrollo Regional

No puede concebirse el desarrollo nacional y el regional sin una correcta planeación. Desafortunadamente en el pasado, en los gobiernos municipales, poco se ha usado la planeación para el desarrollo de las comunidades de manera articulada, programática, con objetivos claros y con un cabal análisis de los recursos financieros y humanos.

Por ello, en el sistema nacional de planeación democrática que nos rige en la actualidad, se ha ponderado con equidad la necesidad de contemplar efectivamente a la

planeación municipal como herramienta de desarrollo.

Así, se ha dicho que, evaluando la realidad municipal de nuestro país, la planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios, en la medida en que éstos y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: debilidad de la hacienda municipal, ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales, deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, así como una excesiva centralización política, económica y administrativa; que la administración municipal tiene como propósito fundamental la prestación eficaz, oportuna y permanente de los servicios públicos básicos que requiere la población; que se ha intentado incorporarle tareas que pretenden situarlo como promotor del desarrollo socioeconómico, aunque las adiciones y reformas al artículo 115 constitucional ratifican su papel de ente prestador de servicios; que en este ámbito del quehacer municipal, la planeación de los servicios resulta condicionante para la optimización en su prestación.

En cuanto a sus antecedentes históricos, la planeación para el desarrollo municipal encontró sus primeras recomendaciones especiales en el plan sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, particularmente en lo referente a los servicios públicos de agua y saneamiento, mercados y rastros, hospitales y sanatorios. No obstante, en los subsiguientes planes de las administraciones federales, no se tomó en consideración la importancia e intervención que debían tener los municipios para la planeación de su desarrollo regional, sustancialmente en lo relativo a la canalización adecuada de sus recursos para la satisfacción de las necesidades colectivas comunales. Fue hasta 1978, bajo la vigencia del plan global de desarrollo 1980-1982, que se elaboraron planes de desarrollo urbano en los 2.378 municipios

del país, a través de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Sin embargo, no obstante los esfuerzos realizados, la participación de las autoridades municipales en dicho proceso fue muy limitada, pues las actividades tendientes a elaborar los planes se desarrollaron desde el centro o bien con personal técnico de la expresada secretaría, contratándose inclusive a consultores privados para los estudios y formulación de los proyectos. Fue casi generalizada, sobre todo a nivel municipal, la nula participación de las autoridades en la formulación de planes, que posteriormente debieran instrumentarse por las propias autoridades municipales.

Desde el punto de vista doctrinal, puede decirse que gobernar es prever; que la función de previsión es hoy en día fundamental en la administración local y singularmente en materia de equipamiento urbano y rural. El ejercicio de la función de previsión se traduce en la elaboración de planes; esto significa que las decisiones municipales no han de tomarse coyunturalmente en un momento, sino con vistas a adoptar un modelo, fruto de una reflexión convenida, para el deseable desarrollo económico y social de la ciudad o de la zona rural. La elaboración de un plan se apoya, pues, en primer término, sobre una clara visión del futuro de la ciudad o de la región; luego, en un exhaustivo inventario de los medios existentes o de necesaria creación y, finalmente, en un escalonamiento temporal de los equipamientos realizables y de los recursos a obtener. La importancia de estos estudios es de primer orden, habida cuenta de que las conclusiones obtenidas servirán de orientación a las autoridades municipales en las decisiones referentes a las reservas territoriales previsibles, a los equipamientos públicos realizables, a los recursos financieros que les sean propios, a la posibilidad de la concertación de créditos, etcétera.

En este renglón, ocupa en la actualidad un lugar fundamental la posible planeación de coordinaciones o asociaciones entre los

municipios, a fin de conjuntar sus recursos en aquellas actividades que sean de orden prioritario y que por razones de carencias financieras o de orden administrativo no les sea factible a los ayuntamientos afrontar en lo individual; de este modo, la Constitución General de la República faculta a los municipios para concurrir en términos comunes a la solución de determinados servicios que no pueden sufragar en lo individual.

Con una planeación adecuada, aun con los limitados elementos de capacidad administrativa de que pudieran disponerse, sobre todo en aquellos municipios rurales y de escaso desarrollo, puede preverse la posibilidad de la asociación municipal para apoyarse mutuamente en la solución de servicios públicos mínimos, no sólo a nivel de proximidades geográficas, sino aun de aquellos municipios distantes unos de otros, pero que de una manera integral pudieran resolver necesidades comunes, entre otras, las de vialidad, alumbrado público, agua potable y alcantarillado, panteones, mercados y hasta del servicio de limpia.

La evidencia de fortalecer a los municipios se concretiza a nivel general en el contenido del plan nacional de desarrollo 1983-1988, que posibilita la ejecución de acciones concertadas entre la federación, estados y municipios para la consecución del desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

Para tal efecto, a fin de darle una adecuada fundamentación legal, se reformó el artículo 26 de la constitución, disponiendo que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

En este sistema de planeación democrática no son ajenos los municipios, ya que se dispone en la Ley de Planeación (vigente a partir del 6 de enero de 1983) en sus artículos 33 y 34 fracción V, la coordinación en la planeación nacional del desarrollo entre la federación y los estados, con participación en lo correlativo de los municipios.

En este orden de ideas, si la planeación forma parte esencial del desarrollo regional, si en la misma deben intervenir activamente los municipios, y si en ella, consecuentemente a los procedimientos que la legislación señala, pueden instrumentarse las asociaciones municipales para la solución de aquellos servicios públicos que sean pertinentes, resulta indudable que esta herramienta que la constitución prevé, constituye una fórmula adecuada para el desarrollo regional en lo referente al ámbito de las comunidades municipales.

Es cierto que los municipios, en la gran mayoría de los 2,378 con que cuenta el país, hecha excepción de los metropolitanos y algunos urbanos con recursos y alta capacitación, aún siguen con muchas carencias, requiriendo el apoyo para su desarrollo de los gobiernos locales y del gobierno federal; pero también lo es que la constante utilización de fórmulas paternalistas no ha ayudado al desarrollo de los municipios, pues, por lo contrario, ha disminuido sus capacidades administrativas, concretándolas al ejercicio de simples actividades políticas.

Se ha dicho y se repite que deben conjugarse en el desarrollo local los principios de la democracia y la eficacia, sin que uno excluya al otro, pues ambos deben complementarse.

El uso inveterado de apoyos económicos y de distintos sistemas de protección, en vez de conducir al progreso a las autoridades municipales ha venido a producir su estancamiento, afectando su libertad al fomentar de manera desmedida vínculos de dependencia.

Por ello, en otros países, en pro de la eficacia, se ha acudido a sistemas de administración municipal por comisión e inclusive de administración gerencial o empresarial, como en algunos estados de la unión norteamericana; sistemas que si bien se han traducido en una gran eficacia administrativa, han demeritado los vínculos políticos entre los gobernados y las primeras autoridades locales o municipales.

Por contra, la asociación municipal que por ahora se establece en el texto de la constitución, como bien lo han demostrado muchos municipios europeos e inclusive americanos, constituye el abandono inteligente de las fórmulas paternalistas; la adopción de la conjunción de esfuerzos de las propias autoridades locales para desarrollar sus funciones, que confirma y revitaliza a los municipios, conciliando provechosamente los principios democráticos con la eficacia administrativa.

4. Antecedentes y Naturaleza Jurídica de la Asociación Municipal

La unión de municipios en torno a un centro económico y administrativo para formar una agrupación, no es una novedad de la época actual. Tipos primitivos de ella se ven en las instituciones históricas medioevales de ciertas regiones de Alemania y se vienen experimentando desde principios de siglo de manera más regulada y eficiente, tanto en los territorios alemanes como en Francia.

Por asociación de municipios se entiende la agrupación de éstos para el cumplimiento de determinadas tareas comunes, como son las comunicaciones por carreteras, obras de saneamiento, abastecimiento de agua y otros. Su establecimiento descansa en consideraciones prácticas y políticas como la compensación de cargas y la posibilidad de facilitar también a los pequeños municipios reunidos, las ventajas de la autonomía administrativa.

En Alemania Federal existen en la actualidad tres tipos de agrupaciones: Landkreis, Amter y Samtgemeinde; las que de acuerdo con las leyes locales de las distintas provincias van desde asociaciones sin integración de nuevas personas jurídicas para un objetivo común, hasta la constitución de distritos territoriales que circunscriben geográfica y políticamente a determinado número de municipios y agrupaciones municipales superiores. Es tan común este sistema en el territorio germánico, que de los 24,511 municipios existentes, solamente 140 municipios no pertenecen a ninguna asociación.

En Francia, de sus 37,708 municipios, existen agrupados para la prestación de un servicio único alrededor de 8,300 en asociaciones llamadas SIVOU (Sindicatos Intermunicipales de Vocación Unica) y 11,200 municipios integrados en 1,108 agrupaciones de servicios múltiples o SIVOM (Sindicatos Intermunicipales de Vocación Múltiple). Estos esfuerzos de inteligencia en los medios europeos han permitido afrontar con eficacia muchos servicios públicos comunales, sobre todo en las áreas rurales y su ejemplo ha cobrado eco en otros países, entre los que se cuentan Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica.

Como medida eficiente ha sido apoyada en conferencias internacionales de autoridades locales. Así, en la celebrada en Estocolmo en 1967, los representantes asistentes de las autoridades locales se declararon firmemente convencidos de la necesidad de proceder a la formación de agrupaciones generales de municipios, con objeto de adaptar las estructuras administrativas de los países a los movimientos demográficos; en algunos países esta reforma se encuentra muy adelantada. Así, también en el Seminario Internacional de Evaluación y Programación en Capacitación Municipal, que con la asistencia de 12 países (México entre ellos) se celebró en Quito, Ecuador, en

marzo del presente año de 1985, se aprobaron en lo concerniente las siguientes recomendaciones:

"1... Se dio debida consideración a los progresos alcanzados en diversos países de América Latina por las asociaciones nacionales de municipios, en la solución de los problemas administrativo-financieros de los mismos...; 3. Se recomienda la promoción de las asociaciones de municipalidades en los países donde no existen, tomando en consideración las condiciones y circunstancias nacionales en cada caso concreto".

En México resulta de justicia señalar que en algunos estados de la República, antes de la reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República, ya se consignaba en las Constituciones de Baja California Sur, Hidalgo y Quintana Roo la facultad de asociación municipal, sin límites de ninguna especie y en las de Chiapas, Morelos y Oaxaca se otorgaba solamente para administración de justicia y fines rentísticos. Por otra parte, en algunas leyes orgánicas municipales, anteriores y posteriores a la reforma constitucional en cuestión, se aprecian disposiciones aisladas sobre las facultades de los ayuntamientos, en unos casos para coordinarse y en otros para asociarse.

Empero, estas fórmulas asociativas municipales para la prestación de servicios públicos casi no han sido practicadas en el territorio nacional, con algunas excepciones, particularmente en el estado de Jalisco, aunque condicionadas específicamente a fenómenos de conurbación.

También debe subrayarse que los textos legales relativos, constitucionales y leyes orgánicas de los municipios, se han concretado escuetamente a conferir facultades para este tipo de operaciones; pero sin regularlas, sin explicitar su objetivo, condiciones, plazos y procedimientos, a los que las propias asociaciones pudieran y debieran constreñirse.

Esta fórmula de asociación municipal, como bien se ha dicho, constituye un medio eficaz para combatir la pulverización municipal y para conciliar los principios fundamentales de democracia y eficacia en la existencia y desarrollo de las comunidades municipales, pero para su cabal ejercicio requiere en los términos prácticos de las legislaciones locales una adecuada regulación legal que, por lo demás, ni siquiera puede considerarse como optativa por parte de las legislaturas locales, pues el artículo segundo transitorio del decreto que reformó el artículo 115 de la Constitución General de la República, señaló que las legislaturas de los estados en el plazo de un año computado a partir de la fecha de la vigencia de dicho decreto (el 4 de febrero de 1983), debían reformar y adicionar las constituciones y leyes locales para ajustarlas a las bases estipuladas en el precepto constitucional de referencia.

Es decir, en un plazo que venció el 3 de febrero de 1984, los estados debieron haber ajustado, por una parte, el texto de sus constituciones y, por otra, sus respectivas leyes orgánicas municipales para dar cumplimiento a las bases generales consignadas en el repetido artículo 115, particularmente en lo que respecta a la precisión de los servicios públicos y al derecho de asociación de los municipios.

Conviene, además, precisar si esta posibilidad de asociación debe quedar comprendida dentro de las normas del derecho público o del derecho privado.

Invariablemente, en los países que han contemplado estas fórmulas asociativas se las ha considerado como pertenecientes al derecho público.

Así, se ha dicho que es evidente que están a disposición de los municipios y diversas agrupaciones legales, las formas jurídicas que establecen el derecho privado para la creación de nuevos sujetos de derecho, pero que la inclinación de los municipios hacia el

campo iusprivatista no es deseable de por sí y por otra parte no siempre se trata de actividades económicas, sino de tareas que pertenecen a la administración pública y para las que debe buscarse un titular que pertenezca al derecho público.

En tal sentido, resulta de graves inconveniencias la adopción de las normas del derecho privado; para el caso, las reglas que para las asociaciones se encuentran previstas en los códigos civiles, pues no se trata de la incorporación de sujetos a tareas de índole particular y, por ende, bajo la ordenación de intereses de tipo privativo, sino de la agrupación de entes públicos, que llevan en sí finalidades de interés colectivo, las que no pueden sujetarse a las limitaciones de la justicia distributiva, debiendo regirse consecuentemente por los principios que imperan en la órbita del derecho administrativo, tanto para la realización de los actos, sus consecuencias, normas de prescripción como órganos jurisdiccionales, etcétera.

Por otra parte, aun cuando en otras latitudes, de manera constante y reiterada al celebrarse tales asociaciones, se han configurado por razón de las mismas otros entes o corporaciones de derecho público. En el derecho mexicano, dadas las experiencias sufridas en el ámbito municipal y la conquista irreductible del municipio libre a través de la Constitución de 1917, resulta indudable que las asociaciones municipales no deben conducir a la constitución de personas jurídicas, que se encuentren por encima de los municipios que la integran, pues sería tanto como subordinar la libertad de éstos, sin juego democrático, a otras personas de derecho público que vinieran a colocarse en situaciones intermediarias entre los municipios y los gobiernos de las entidades federativas, vulnerando la postergación de las libertades municipales superada desde el año de 1917.

A este respecto, debemos recordar aquellos casos negativos en la historia

municipal mexicana, aun cuando no provinieran de la voluntad convenida de los ayuntamientos, sobre la existencia, desterrada por fortuna, de las prefecturas y jefes políticos que tanto lesionaron la autonomía y libertad de los municipios, sobre todo durante la época porfirista. También cabe invocar al respecto la pasada existencia de ciertos organismos, que en algunos extremos sustituyeron casi totalmente o nulificaron a las autoridades municipales, como las Juntas de Mejoramiento Cívico y Material, las Juntas Federales de Agua Potable y Alcantarillado, las Juntas Federales de Mejoras Materiales, ciertas comisiones u organismos en materia de aguas o de otra índole, así como corporaciones de naturaleza similar.

Por consiguiente, de acuerdo con estas experiencias en el devenir de nuestras instituciones municipales, en la realidad político-jurídica mexicana resulta inaceptable que las asociaciones de municipios puedan llegar a constituir otras personas jurídicas, aun de derecho público y con regulación especial. Deben constreñirse solamente a una conjunción de esfuerzos, planes y recursos para la prestación de servicios públicos que las interesen en común. De ningún modo deben acceder a la creación de corporaciones públicas que pudieran empañar de alguna manera la libertad municipal, que consagra la Constitución General de la República en su artículo 115.

Estas asociaciones municipales deben celebrarse, pues, con todo respeto a la libertad y autonomía de gestión de las autoridades democráticamente electas de los ayuntamientos. No deben generar derechos y obligaciones a los ciudadanos, sino única y exclusivamente entre los ayuntamientos que hubieren convenido su celebración.

Son también oportunos algunos comentarios sobre las diferencias entre la asociación municipal y la conurbación. Aun

cuando conceptual, gramatical y geográficamente, la asociación de municipios pudiera considerarse el género y la conurbación la especie, sin embargo, en el lenguaje constitucional mexicano, a la conurbación corresponde una connotación esencialmente diferente a la de la asociación municipal.

De conformidad con la fracción III del artículo 115, la asociación de municipios puede celebrarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan, siempre que se trate de municipios de un mismo estado o entidad federativa.

Por su parte, la conurbación se encuentra definida en la fracción VI del propio artículo 115, condicionándola a que se trate de municipios ubicados en dos o más entidades federativas.

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

Esto es, se advierte, en primer término, que la asociación municipal sólo puede darse entre municipios de una misma entidad federativa y la conurbación requiere de la concurrencia de dos o más municipios de diversas entidades federativas; en segundo lugar, en la celebración de la asociación municipal intervienen exclusivamente los ayuntamientos y en las conurbaciones intervienen, además de éstos, la federación y los gobiernos de las entidades federativas respectivas; y por último, las asociaciones municipales deben efectuarse de acuerdo con la ley local aplicable, en tanto que las conurbaciones deben instituirse al amparo de la ley federal de la materia.

5. Materias de la Regulación Legal de las Asociaciones Municipales

Un elemento determinante que previene el párrafo final de la fracción III del artículo 115 constitucional, para la celebración de asociaciones municipales, es que éstas se realicen con sujeción a la ley relativa.

Esta regulación local puede ser parte integrante de las leyes orgánicas municipales o por medio de leyes especiales que se expidan por las legislaturas locales, pero en ambos casos con el propósito de normar de manera clara y precisa que la asociación de los municipios se efectúe bajo bases sustantivas y adjetivas determinadas.

De una manera enunciativa, pero no limitativa, dichas bases pueden ser relativas a los servicios públicos asociables, limitaciones para la posible asociación, condiciones en que éstas puedan celebrarse, plazos de los compromisos respectivos, procedimientos y métodos a que deberán sujetarse, y órganos jurisdiccionales, a quienes corresponde resolver los conflictos que pudieran surgir con motivo de incumplimientos de obligaciones generadas por la asociación.

Es claro que, con las salvedades que en su caso se pudieran determinar por las legislaturas locales, todos los servicios públicos mínimos que consigna la fracción III del artículo 115 constitucional, pueden ser materia de asociación, con la única excepción de los servicios de seguridad, calles, parques y jardines.

En relación con los últimos, habida cuenta que por su propia naturaleza, salvo en situaciones especiales de una gran inmediatez geográfica, sólo reportan interés para los municipios en que se encuentran ubicados.

Por lo que se refiere al servicio público de seguridad, por no ser conveniente la asociación, ya que se trata de un servicio estrictamente vinculado con la autonomía,

defensa y vigencia de la institución pública municipal, no puede ni debe ser asociado con otros municipios, pues restaría a los ayuntamientos libertades y autonomía de gestión propias para la independencia de sus estructuras administrativas. Por otra parte, dicho servicio de seguridad resulta indispensable para salvaguardar el celo de los ciudadanos de toda comunidad, respecto de la jurisdicción y ámbito de poder de sus autoridades locales.

No sucede lo mismo con los demás servicios, pues en éstos no solamente es conveniente, sino además en muchos casos necesario que los municipios se asocien para la mejor prestación. En los servicios de agua potable, para su eficacia, resulta frecuente que se tome la misma fuente hidráulica para surtir a diferentes poblaciones. El alumbrado público, atendido de manera común, puede significar considerables ahorros de energía. Los servicios de limpia, mercados, panteones y rastros, en aquellas entidades con gran número de municipios, el poder concurrir a su prestación de manera común, tanto en inversiones como en equipos, en técnicos y demás circunstancias materiales, puede significar considerables ventajas a las autoridades municipales en aspectos financieros y de recursos humanos, permitiéndoles además lograr con la asociación lo que en muchos casos no puede obtenerse de manera individual.

Más aún, con cierta frecuencia se dan situaciones, por proximidades de los cen-

tros poblacionales, de que unos municipios hacen inversiones y desarrollan esfuerzos para la prestación de determinados servicios (educacionales, hospitalarios y de atención social), que son objeto de reclamo de uso por parte de los pobladores que no se encuentran residenciados en aquellos municipios que tienen a su cargo los esfuerzos que significan este tipo de servicios, lo que a la postre resulta además de injusto también inequitativo.

Estas circunstancias y otras más de orden pragmático que huelga destacar, pueden resolverse de manera eficaz por el ejercicio adecuado de asociaciones municipales, parte fundamental de las reformas del artículo 115 constitucional.

Podemos afirmar, sin temor a ser hiperbólicos, que la asociación municipal es una de las grandes aportaciones, casi de índole revolucionaria, en la administración pública municipal, para un promisorio campo de su desarrollo y concluir, parafraseando a Tocqueville, que a través de ella "una gran revolución democrática se palpa entre nosotros. Muchos la ven, pero no todos la juzgan de la misma manera. Unos la consideran como una cosa nueva y la toman de manera accidental e inconveniente, tratando de detenerla, marginarla o no ejercitarla. Otros la juzgamos inmejorable, porque nos parece la fórmula más conveniente y más promisorio que conocemos en la historia y evolución municipal".

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- ACCION-INAP. Boletín mensual del Instituto Nacional de Administración Pública. Marzo de 1985. México.
- BARTLETT, Manuel. "Comparecencia ante el Senado de la República para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, promovida por el C. presidente de la República". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. Marzo de 1983. México.
- CARPIZO, Jorge. "La constitución mexicana de 1917". UNAM. 1979. México.
- "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP. Marzo de 1983. México.
- COLMEIRO, Manuel. "Tratado de derecho administrativo español". 1850. Madrid, España.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ediciones de la Secretaría de Gobernación. 1983. México.
- DE LA MADRID, Miguel. "Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Publicación de la LI Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1983. México.
- "Planeación democrática". Publicación del INAP. 1983. México.
- GONNENWEIN, Otto. "Derecho municipal alemán". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1967.
- GARCIA FAJARDO, Edmundo. "Un ejercicio de planeación a nivel municipal". Revista de Administración Pública del INAP. Julio-diciembre de 1983. México.
- LANZ DURET, Miguel. "Derecho constitucional mexicano". 1931. México.
- LEY DE PLANEACION. Publicada en la Revista de Administración Pública del INAP. Julio-diciembre de 1983. México.
- MORENO, Daniel. "Derecho constitucional mexicano". 4a. edición. Editorial Pax. México.
- POSADA, Adolfo. "Escritos municipalistas y de la vida local". Instituto de Estudios de Administración Local. 1979. Madrid, España.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Publicación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983. México.
- SAVIGNY, Jean de. "¿El Estado contra los municipios?". Instituto de Estudios de Administración Local. 1978. Madrid, España.
- SENADO DE LA REPUBLICA. "Dictamen del 27 de diciembre de 1982 de las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación de Desarrollo Económico y Social, sobre la iniciativa

del decreto de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional". Publicación de la Cámara de Diputados. 1983. México.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho constitucional mexicano". Editorial Porrúa. 1944. México.

TOCQUEVILLE, Alexis de. "La democracia en América". Fondo de Cultura Económica. 1978. México.

VALENCIA CARMONA, Salvador. "La nueva estructura constitucional del municipio". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. Marzo de 1983. México.