

## Informe de Investigación

### TÍTULO: DOCTRINA SOBRE PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL EN COSTA RICA

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Municipal	<b>Descriptor:</b> Municipalidad
<b>Tipo de investigación:</b> Compuesta	<b>Palabras clave:</b> Fortalecimiento. Propuestas de reformas.
<b>Fuentes:</b> Doctrina	<b>Fecha de elaboración:</b> 05/10

### Índice de contenido de la Investigación

<b>1. RESUMEN.....</b>	<b>2</b>
<b>2. DOCTRINA.....</b>	<b>2</b>
Crisis de la autonomía municipal en Costa Rica.....	2
Propuesta de reformas para fortalecer la autonomía municipal.....	3
Propuestas para el mejoramiento de la organización municipal.....	5
Propuestas sobre la transferencia de competencias a las municipalidades.....	7
a) Competencias a transferir a las Municipalidades.....	7
b) Distribución de recursos provenientes de la transferencia de competencias.....	9
Propuestas para mejor el sistema de control de bienes.....	10
a) Bienes Muebles.....	10
b) Bienes inmuebles.....	11
c) Calles, aceras y vías cantonales.....	11
Análisis de la situación actual.....	12
Reformas necesarias para el Régimen Municipal por áreas.....	12
a) Área Administrativa.....	13
b) Área Financiera.....	14
c) Área Social.....	14
Doctrina mexicana sobre fortalecimiento municipal en lo administrativo.....	15

## 1. RESUMEN

El presente informe de investigación recopila doctrina nacional y extranjera donde se dan distintas propuestas para el fortalecimiento del régimen municipal, en sus distintos ámbitos.

## 2. DOCTRINA

### ***Crisis de la autonomía municipal en Costa Rica***

[JIMÉNEZ PADILLA]<sup>1</sup>

*“Las municipalidades constituyen la única forma de descentralización administrativa territorial en Costa Rica, pero el estudio de las leyes que han reglamentado la relación entre las municipalidades y el gobierno central indica que las estructuras municipales de Costa Rica no han sido tan independientes del control del Poder Ejecutivo como uno podría imaginarse.*

*Los municipios forma parte de una entidad mayor, territorialmente más amplia y jurídicamente superior, respecto de la cual, por ende, deben guardar cierta subordinación. Son delegación de los poderes nacionales circunscritos a fines y límites administrativos que la Constitución ha fijado previamente. Están subordinados en determinados aspectos al Estado, pero por otra parte se considera indispensable que esos entes menores deban estar revestidos de autonomía para gobernar y administrar los intereses y servicios locales (...)*

*Actualmente la problemática que sufre el municipio no solo se da en cuestión de recursos, sino que abarca una generalidad de temas sociales, políticos, culturales que son abordables desde la política, el derecho, la sociología, la filosofía y la economía, para encontrar una solución a dichos problemas.*

*Sin la participación ciudadana a nivel municipal, y si no se tiene como meta principal a la democracia en la realización de todos y cada uno de nuestros actos, será imposible que lleguemos*



*a ella; pero poco lo lograremos si aumentamos el presupuesto de los municipios y mejoramos su capacidad administrativa estableciendo mayores requisitos para ingresar al régimen, una compensación acorde con el mercado laboral para profesionales, pero sobre todo mayor rigurosidad para el nombramiento de los altos cuadros administrativos y los niveles gerenciales y muy especialmente la figura del Alcalde. Cambios como éstos nos complace ver, ya que se encuentran encaminados en nuestro país.*

*(...) a pesar de que la autonomía municipal, es otorgada por la Constitución Política y además está plasmada en el artículo 4 del nuevo Código Municipal, en la práctica esta no se da con carácter de absoluta; ya que existen ciertos entes, descentralizados y gubernamentales, que ejercen algunos controles sobre las municipalidades, tal es el caso de la C.G.R. con relación a materia financiera, la A.R.S.P., la C.G.R., la P.G.R. y la D.H.R. En la realidad la autonomía municipal no ha operado, por el contrario, se ha ido eliminando poco a poco, si a esto agregamos la falta de financiación de las Corporaciones Municipales, podemos afirmar que la autonomía no ha podido desarrollarse, pues el concepto constitucional de que "Las Corporaciones Municipales son autónomas" abarca todo, la administración, lo económico y lo político."*

### **Propuesta de reformas para fortalecer la autonomía municipal**

[JIMÉNEZ PADILLA]<sup>2</sup>

*"En la última parte de esta conclusión, nos permitimos proponer las reformas que a nuestro juicio y de acuerdo con la presente investigación debe sufrir la actual legislación municipal. Los artículos del Código Municipal que a nuestro juicio requieren alguna modificación son los siguientes:*

- *Artículo 68. Adicionar un párrafo que diga: "Para los efectos de este Código, se entenderán por municipales, todos aquellos servicios brindados directamente por las municipalidades, o por éstas a través de terceros contratados al efecto". Lo anterior, con el fin de eliminar las discrepancias actuales sobre el verdadero alcance de las potestades de autoregulación en materia tarifaria, respecto a algunos servicios que brinda la municipalidad (v.gr. Acueducto).*



- *Artículo 72. Sustituir el término genérico "Tributos" por el específico de "impuestos", con el fin de ajustar dicha disposición al verdadero espíritu del Código Municipal, que es otorgar a las municipalidades la facultad de fijar las tarifas de los servicios, tasas y contribuciones especiales.*
  
- *Artículo 74, párrafo 2. Sustituir la frase "...que se establezcan por ley" por la frase "...que la respectiva municipalidad organice como tal mediante reglamento". Lo anterior, con el fin de garantizar plenamente la autonomía normativa del municipio en la materia de su competencia, que es la administración de los servicios e intereses locales.*
  
- *Artículo 74, párrafo 3. Modificar la redacción de dicho párrafo de la siguiente manera: "Los montos de las tasas y precios de los servicios municipales, se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la municipalidad para mantener cada uno de los servicios. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en que forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa". Lo anterior por cuanto la redacción vigente sugiere que el mecanismo de cálculo se refiere únicamente a las tasas de los servicios incluidos en ese párrafo y no a todos cuya prestación corre por cuenta de la municipalidad.*
  
- *Artículo 75. Eliminar la frase "de acuerdo con el plan regulador" lo que implica consecuentemente la derogatoria del transitorio V del Código Municipal. Adicionar la oración "la municipalidad está facultada para suplir la omisión de esos deberes realizando en forma directa las obras o prestando los servicios correspondientes" con la siguiente frase "los cuales organizará por reglamento". Eliminar en el párrafo siguiente la frase "y serán publicadas por reglamento".*
  
- *Artículo 85. Agregar un oración que diga " Cada Municipalidad organizará mediante reglamento la prestación de ese servicio."*
  
- *Artículo 101. Sustituir la frase "obtenerse" por "disponerse", lo anterior por cuanto los*



*recursos financieros se obtienen de los ingresos municipales, siendo el presupuesto el plan de gastos de la municipalidad para el respectivo ejercicio y no una fuente de ingresos en sí misma.”*

### ***Propuestas para el mejoramiento de la organización municipal***

[DIAZ CHANTO, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, MONJE CORDERO, OTROS]<sup>3</sup>

*“Vistos los problemas que presenta un modelo como el descrito anteriormente, en el cual las decisiones se encuentran concentradas en órganos intermedios, además de la poca afinidad entre materias comprendidas bajo una misma Dirección, todo lo cual incide negativamente en la satisfacción de las demandas de los habitantes del Cantón.*

*Por ello surge una propuesta de organización municipal, por medio de la cual se pretende dotar a las unidades encargadas de cada tarea de suficiente poder de decisión para así evitarle a los usuarios atrasos injustificados.*

*Esta nueva organización parte del establecimiento de dos áreas que comprenden las principales tareas en las que se divide la labor municipal.*

*En primer lugar se crea un área administrativa, encargada de obtener y administrar los recursos materiales y humanos que requiere la Municipalidad, así como encargarse de todas las tareas de soporte administrativo que se requieran.*

*Así, el área administrativa se divide en los procesos financiero e interno.*

*El primero está encargado de la obtención y administración de los recursos financieros necesarios para desarrollar la actividad municipal, por medio de las tareas de tesorería, control de activos, presupuesto y de gestión tributaria.*



*Dentro de este proceso reviste especial importancia la unidad encargada del control de activos, la cual debe encargarse de llevar un registro completo y actualizado de los bienes propiedad de la Municipalidad.*

*El proceso interno se encarga de las labores de soporte interno para la Municipalidad, a través de las funciones de proveeduría, recursos humanos, informática, asuntos jurídicos y archivo, además resulta de medular importancia la función relativa a la evaluación de servicios.*

*La segunda área que se crea es la de servicios públicos, encargada de la orientación del desarrollo urbano del cantón y la prestación de servicios públicos, como ejes que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de los munícipes.*

*El área de servicios públicos se conforma por los procesos de urbanismo, servicios locales y atención al usuario.*

*El proceso de urbanismo está a cargo de las labores de planificación y organización de las políticas de desarrollo del cantón, así como el ordenamiento del sistema vial del Cantón, la tramitación de los permisos de construcción, autorizaciones para lotizaciones, fraccionamiento y urbanizaciones. Dirige la construcción de obras públicas según las necesidades del lugar, entre otras.*

*Realiza además labores de inspección, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos para construcción, uso de patentes, control de ventas ambulantes y estacionarias, inspección de espectáculos públicos.*

*El proceso de servicios locales es responsable de brindar los servicios a cargo de la Corporación, como los de gestión ambiental (limpieza de vías y lotes, recolección y disposición de desechos sólidos, conservación de recursos naturales) y los de gestión de desarrollo comunal (bibliotecas públicas y fomento de cultura).*



*El proceso de atención al usuario se configura como una alternativa de atención centralizada en beneficio del administrado, que ante cualquier trámite municipal deberá acudir a una única dependencia.*

*Este proceso brinda a los vecinos del cantón y a cualquier interesado, información sobre trámites y funciona como ventanilla de trámite único, encargándose luego de la distribución interna de los documentos y la posterior entrega al usuario de las resoluciones pertinentes.*

*La estructura organizativa propuesta se inserta dentro de una concepción de Municipalidad en la cual la eficiencia en la prestación de los servicios sea el criterio orientador.*

*Lo anterior se logra al evitar con la organización propuesta que cualquier trámite deba realizarse ante dos o más dependencias. Así, con unidades ejecutoras con capacidad de decisión en las materias de su competencia se eliminan los obstáculos que impiden la prestación de los servicios o la entrega de los productos de forma eficiente. “*

## **Propuestas sobre la transferencia de competencias a las municipalidades**

[DIAZ CHANTO, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, MONJE CORDERO, OTROS]<sup>4</sup>

### **a) Competencias a transferir a las Municipalidades**

*“En nuestro país siempre se le ha dado la potestad al Estado de brindar todos los servicios públicos existentes. Sin embargo, este modelo se ha desgastado surgiendo la necesidad de transferir la prestación de estos servicios a una entidad más cercana a la comunidad y que por lo tanto pueda satisfacer de mejor manera los requerimientos de la misma. Es por esto que se plantea la posibilidad de que los Gobiernos Locales asuman mediante la transferencia de*



*competencias la realización de estas actividades por ser ellos los que tienen un conocimiento real de las necesidades del cantón.*

*Las competencias que eventualmente serán susceptibles de ser transferidas a los Gobiernos Locales básicamente son las siguientes:*

- En materia de salud: ejercer el control y la fiscalización de actividades de personas físicas y jurídicas en el Cantón otorgando los correspondientes permisos sanitarios.*
- Construcción y mantenimiento de los sistemas de distribución agua potable, así como la prestación del servicio.*
- En materia de Obras Públicas: la Municipalidad será la encargada de construir, planificar y mantener las vías que atraviesan el Cantón.*
- Realizar la correspondiente señalización de la red vial que atraviesa el Cantón, tanto las que han sido calificadas tradicionalmente como nacionales así como las cantonales o vecinales.*
- El otorgamiento de permisos ambientales supeditados al resultado del estudio de impacto ambiental para el desarrollo de las diferentes obras de infraestructura que así lo requieran. La cual incluye la realización tanto del estudio de impacto ambiental así como el otorgamiento del permiso.*
- La colocación de hidrantes en cada uno de los cantones que asegure el control de las emergencias en la localidad.*



*En este punto debe tenerse claro que la transferencia de competencias que se implemente requiere la correspondiente aplicación de los recursos económicos así como los humanos que requieran para el desarrollo de la nueva actividad.*

*Es importante señalar que existen una serie de competencias que se han pretendido trasladar a los Gobiernos Locales y que en realidad no requieren de la formalidad de un traslado de competencias sino que ya en virtud de la autonomía municipal que poseen pueden válidamente desarrollarlas, algunas de estas son: protección del medio ambiente, incentivos para implantar diferentes tipos de empresas, promoción de la agricultura entre otros.”*

### **b) Distribución de recursos provenientes de la transferencia de competencias**

*“Ahora bien, con respecto a la distribución del 10% del presupuesto que pretende trasladársele a las Municipalidades, lo más conveniente para su asignación es partir de los siguientes parámetros:*

- Un primer aspecto que debe tomarse en cuenta consiste en el principio de igualdad, es decir, se determinará un porcentaje que será asignado por partes iguales a todas las Municipalidades.*
- Un segundo aspecto para asignar los recursos debe ser la relación existente entre la extensión territorial y la población, es decir, aquellas zonas que tengan grandes extensiones territoriales pero no necesariamente gran número de habitantes.*
- Un tercer aspecto que debe considerarse es la brecha de desarrollo social que contiene aspectos tales como calidad de educación, vivienda, pobreza, necesidades básicas, para establecer un mecanismo de compensación a los que menos tienen.*

*Este proceso de transferencia debe tomar en cuenta como uno de los aspectos más importantes la eficiencia en la gestión municipal es decir, que el Gobierno Local esté desempeñando de la mejor manera su labor y que esté dispuesto a realizar una reestructuración a nivel organizativo, financiero y normativo que le permita afrontar la nuevas competencias.*

*Debe tenerse muy claro que la transferencia de este porcentaje del presupuesto nacional trae aparejada la correspondiente asignación de competencias, lo cual significa que los problemas que actualmente evidencia el Régimen Municipal no se solucionarán con esta reforma, pues puede en todo caso significar más bien un recargo en las funciones que ya realizaba y por ende un desgaste en una estructura municipal ineficiente y en un sistema de recaudación que no responde a las necesidades de la comunidad.*

*En suma, del análisis realizado sobre la reforma mencionada y luego de los primeros resultados esbozados, parece que el constituyente tuvo más claro en 1949 el tipo de autonomía que pretendió otorgarle a las Corporaciones, conceptualizándola de manera amplia y sin restricciones. La reforma introducida parece limitar en cierta medida esa autonomía originalmente atribuida, dejando en manos de la Asamblea Legislativa la definición del ámbito de competencia de las Municipalidades.“*

### ***Propuestas para mejor el sistema de control de bienes***

[DIAZ CHANTO, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, MONJE CORDERO, OTROS]<sup>5</sup>

*“Se concluye que no existe un procedimiento adecuado y completo para mantener una eficiente fiscalización sobre el patrimonio municipal, por lo que es de imperiosa necesidad crear módulos de control sobre estos bienes que cuenten con los siguientes puntos:*

#### ***a) Bienes Muebles***

*“Una vez que estos bienes ingresan al patrimonio municipal, deben incluirse en el inventario con la descripción detallada que permita identificarlos. Es indispensable que estos activos cuenten con*



*una placa numerada que facilite su localización dentro del sistema informático.*

*En el caso de vehículos municipales, es importante señalar que también requieren una descripción de las características que permitan su identificación.*

*Para el uso interno de estos bienes, debe implementarse un sistema de control de préstamos y traslados de los activos dentro de la misma Corporación, que permita identificar a los funcionarios encargados de la custodia.*

*Es indispensable que la Municipalidad cuente con una base de datos eficiente que le permita renovar la información en periodos determinados (mensual, trimestral, semestral o anualmente).”*

#### **b) Bienes inmuebles**

*“Las Municipalidades deben tomar las medidas que le permitan tener certeza de los inmuebles que forman parte de su patrimonio, incluyendo parques, plazas y sitios públicos, edificios municipales, vías públicas y otros terrenos, especialmente los destinados a zonas verdes en los desarrollos urbanísticos. Los entes municipales deben elaborar un registro de los bienes inscritos a su nombre y deben proceder a la inscripción de aquellos otros que tradicionalmente han sido reconocidos como bienes municipales para posteriormente ser incluidos en la base de datos.”*

#### **c) Calles, aceras y vías cantonales**

*“Las Corporaciones deben elaborar un registro que contenga las características más relevantes de la red vial cantonal, de las aceras, alcantarillados pluviales y de agua potable, como por ejemplo la extensión y el estado de los mismos, entre otros.”*



### **Análisis de la situación actual**

*“Debido a la carencia de sistemas adecuados de control de bienes en los entes municipales, se considera indispensable que dentro de la estructura municipal exista una Unidad Especializada en el Control de Activos y se adopte un Reglamento en el que se regule lo relativo a los procesos de adquisición de los bienes, el ingreso de los mismos a la Municipalidad, el registro de las operaciones que aumenten o disminuyan los inventarios, la identificación y control de los bienes municipales, la depreciación, el retiro y el traslado de éstos.*

*De lo expuesto se infiere la imperiosa necesidad de que las Corporaciones Municipales dicten las regulaciones apropiadas a efecto de que exista un adecuado control de sus bienes, tanto muebles como inmuebles, pues en el primer caso la carencia de disposiciones puede originar actuaciones abusivas, especialmente de sus funcionarios. En el caso de los inmuebles, la ausencia de un riguroso control ha impedido el desarrollo de proyectos que benefician a las comunidades, como en el caso de los que desarrollan proyectos urbanísticos, quienes por disposición legal deben destinar zonas verdes a las Municipalidades para ponerlas al servicio de sus habitantes, obligación que se incumple muchas veces por la ausencia de un registro inmobiliario.”*

### **Reformas necesarias para el Régimen Municipal por áreas**

[DIAZ CHANTO, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, MONJE CORDERO, OTROS]<sup>6</sup>

*“Con la Constitución Política de 1949 se creó un capítulo específico acerca del régimen municipal, y se estableció en términos generales la competencia de las Corporaciones en el desarrollo local así como la autonomía de las mismas.*

*Sin embargo, a pesar de esta disposición constitucional que le otorga la responsabilidad a las Municipalidades de administrar los servicios e intereses locales, estos entes han realizado una labor residual en ese cometido, llevando a cabo competencias limitadas y que en realidad no llenan el gran ámbito de actuación otorgado en la Carta Magna.*



*En 1970 con el propósito de fortalecer el Régimen Municipal se emite el Código Municipal y por otro lado se crea un instituto de apoyo municipal denominado Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Sin embargo ni este Código ni el IFAM han podido solventar la crisis de los Gobiernos Locales.*

*Ante este panorama, la Municipalidad debe llevar a cabo una serie de reformas que realmente permitan cumplir el objetivo para el cual fueron creadas, así se hace necesario lo siguiente:*

#### **a) Área Administrativa**

- *Planificación de la actividad municipal que permita una adecuada correlación entre la organización municipal y los procedimientos utilizados para poder desarrollar de la mejor manera sus actividades y obtener el mayor rendimiento, para satisfacer las necesidades de la comunidad.*
- *Profesionalización de la planilla municipal, pues el grado de escolaridad es sumamente bajo y pese a ello, este tipo de funcionarios ocupan puestos importantes en la organización, provocando una deficiencia en la prestación de los servicios y en la ejecución de los proyectos propuestos, lo cual conlleva a la insatisfacción de los habitantes del cantón.*

*Este reto engloba tanto la contratación de profesionales en las diferentes áreas, así como tener el número adecuado de éstos que permitan satisfacer las demandas de los administrados.*

- *Las Municipalidades deben elaborar planes de desarrollo urbano y rural y ejecutarlos para evitar el crecimiento desordenado y acelerado del cantón. En la actualidad la mayoría de las Municipalidades en estudio no cuentan con Plan Regulador.*



## **b) Área Financiera**

- *El sistema de recolección de tributos debe mejorarse y disminuirse el pendiente de cobro existente, dejando de lado los intereses políticos que puedan influir en este proceso.*
- *Los gobiernos locales deben establecer una base de datos actualizada y confiable que les permita obtener una mayor eficiencia en la gestión tributaria.*
- *Las Corporaciones deben actualizar el valor de las tasas y de los precios por servicios municipales como lo establece el Código Municipal vigente.*
- *La Municipalidad debe realizar una reestructuración que le permita convertirse en un ente solvente económicamente y por medio de sus propios recursos, no dependiendo en forma directa de las eventuales transferencias que puedan efectuarse por parte del Poder Ejecutivo.*

## **c) Área Social**

- *Las Corporaciones deben desarrollar como punto medular mecanismos de participación ciudadana para poder determinar y afrontar las verdaderas necesidades del cantón. Esta democratización fomenta una gestión municipal eficiente, transparente y responsable y a la vez permite que los vecinos ejerzan una supervisión directa sobre el Gobierno Local.*
- *Los mecanismos de participación que el Código actual contempla, tales como plebiscitos, referendos, cabildos y otras consultas populares así como la existencia de los Concejos de Distrito, permiten alcanzar una verdadera democratización, por tal motivo se hace indispensable que las Corporaciones estimulen e implementen tales formas de participación ciudadana en aras de lograr este nuevo modelo municipal.*



- *Los Municipios deben potenciar el desarrollo productivo local para contribuir en la generación de riqueza y crecimiento, así como al desarrollo económico local mediante la promoción de pequeñas, medianas y grandes empresas.”*

### **Doctrina mexicana sobre fortalecimiento municipal en lo administrativo**

[DE LA MADRID H]<sup>7</sup>

*“Desde luego que acepto la tesis de que debemos fortalecer sustancial mente la administración municipal autónoma. El presidente López Portillo ha impulsado vigorosamente el fortalecimiento del federalismo, en una primera etapa fortaleciendo a los gobiernos locales, a los gobiernos de los estados.*

*Mucho hay que profundizar, mucho hay que analizar para precisar un programa de fortalecimiento municipal. Tenemos dos grandes vías para fortalecer al municipio: la vía del acuerdo y del convenio, fundamentalmente entre el Gobierno del Estado y los Gobiernos Municipales o, inclusive, el convenio en que también participe el Gobierno Federal. En lo personal creo que no debemos inducir convenios directos entre la federación y el municipio, sino que tenemos que hacer intervenir siempre al Gobierno del Estado para respetar la soberanía de las entidades federativas. Por otra parte, tenemos la vía de la redistribución de competencia, aún a nivel constitucional, entre federación, estados y municipios. No es solo un problema de facto, es un problema que tiene sus orígenes en la propia Constitución Mexicana; en su proceso dinámico y flexible de reformas, ha ido acrecentando*

*las facultades del Gobierno Federal y mermado, en consecuencia, las facultades de los Estados.*

*Es también necesario que hagamos una redefinición de competencias entre federación, estados y municipios, porque el proceso de centralización se ha ido plasmando en el crecimiento de las competencias y atribuciones de las autoridades federales, en perjuicio de los gobiernos locales y municipales. Creo que éste es un estudio indispensable para plantear una descentralización*



*efectiva de la vida nacional.*

*No podemos proceder con medidas efectivas que de inmediato pretendieran trasladar a los municipios tareas frente a las cuales no están capacitados. Ha sido tal el raquitismo de los gobiernos municipales, que si pretendiéramos darles de golpe una serie de complejas y difíciles tareas, incurriríamos en ineficacia y en desperdicio. Tenemos que inducir un proceso gradual, un proceso realista, y convengo en que hay una serie de obras que son perfectamente ejecutables por los gobiernos de los municipios: pero debemos estar muy atentos a que en la medida en que los gobiernos municipales fortalezcan sus estructuras técnicas y administrativas, deberán ir absorbiendo su volumen mayor de obras y servicios puesto que su ejecución puede resultar más económica, más eficaz, y sobre todo, más ligada a los sentimientos de la propia población.*

*La opinión generalizada es que el municipio no es capaz de atender las demandas de la población. Y estoy de acuerdo en que no solamente es una cuestión de recursos económicos, sino de capacidad administrativa y técnica para hacer frente a los problemas municipales.*

*Tenemos pues que caminar equilibradamente en el proceso de otorgar y ampliar las facultades de los gobiernos municipales, pero al mismo tiempo y en forma adecuada y correspondiente preocupamos por modernizar, por tecnificar a los gobiernos municipales.*

*Necesitamos ver cual es el mínimo de competencia que debe tener un municipio, y de ahí arrancar en las distintas categorías, para ver cual es la mejor distribución de las áreas, si no bastara el razonamiento político, que para mi es suficiente, necesitamos ver el argumento de eficacia en la realización de objetivos, y no cabe duda que el nivel municipal, previo el fortalecimiento técnico y administrativo, puede resultar una instancia donde los recursos del país rindan más, porque estén más vinculados a las necesidades locales y porque estén administrados con una vigilancia mayor del pueblo beneficiario.*

*Respeto mucho cualquier forma de asociación ciudadana para el manejo de los problemas propios,*



*pero estoy de acuerdo en que debemos señalar, por lo menos conceptualmente, cuáles son los prerequisites de viabilidad de la organización municipal.*

*Lo podremos hacer a nivel de estudio académico o inclusive a nivel de nuestro Partido, pero creo que debemos ser congruentes con nuestra doctrina política y que nuestro partido, a nivel nacional, debe simplemente dar el marco de referencia y los estudios de profundidad que permitan, en cada una de las entidades federativas, dictar su propia política, sus propias soluciones y su propia legislación.*

*Sería irresponsable de nuestra parte operar sólo en un lado del problema, al allegar a los municipios recursos sin estar relativamente seguros de que hay una administración pública municipal eficiente, sería atentar contra la eficiencia a nivel nacional; pero tampoco seamos timoratos en lanzarnos a programas de fortalecimiento municipal, porque podríamos seguir patinando en círculo vicioso.*

*No se dan más recursos a los municipios porque no están preparados para administrarlos, porque no tienen recursos que administrar. Un programa sensato, gradual, firme, con audacia y prudencia es lo que necesitamos como en tantos otros problemas de nuestro país.*

*Coincido en que la falta de consulta, en que la falta de participación en el diseño y ejecución de programas que afecta a la comunidad municipal, ha sido una de las causas fundamentales de la ineficacia, del desperdicio y del derroche de los fondos públicos a nivel de municipios.*

*Debemos establecer mecanismos en virtud de los cuales el municipio tenga una mayor participación en las decisiones de los gobiernos estatales y del gobierno federal sobre todo respecto a las acciones que vayan a tener en el ámbito territorial del municipio correspondiente.*

*Debemos evitar la práctica viciosa que existe de que hay acciones del estado o del gobierno federal y sus dependencias, sean centralizadas o descentralizadas, que muchas veces ni siquiera*

*se informa a las autoridades municipales; no digo se consultan o se promueve su autorización. Esto es la negación misma del poder municipal; ésto es una desconsideración a la dignidad que deben tener los ayuntamientos de la república.*

*Fortalecer al municipio no debe ser tarea ligera y precipitada. No es posible, de un día para otro, con cambiar los catálogos de atribuciones o inclusive los catálogos de ingresos promover un municipio fuerte que para serlo, necesita ser eficaz.*

*En consecuencia, el ejercicio debe considerar tres aspectos fundamentales, el aspecto de las atribuciones, el aspecto de los recursos y el aspecto de la capacidad. Los tres rubros deben ser objeto de un análisis profundo y cuidadoso.*

*La federación, en mi concepto, debe seguir acudiendo en apoyo de los municipios cuando las cosas así lo ameriten. Repito que es tan vertiginoso, tan dinámico el proceso de urbanización en México que muy probablemente los esquemas, sobre todos los tradicionales de gobierno municipal, sean insuficientes para hacer frente a esta problemática.*

*Estoy seguro que podemos encontrar las fórmulas correspondientes a través de convenios o a través de instituciones, pero perseveremos o, mejor dicho, hagamos vivir la institución del municipio libre y fortalezcamos a los gobiernos de los estados.*

*El programa de confianza municipal es una prolongación analógica del Convenio Único de Coordinación, establecido por la presente administración. Un esquema de descentralización de la vida nacional en el campo político y administrativo, dada la inercia y el nivel del centralismo que hemos alcanzado, no puede efectuarse súbitamente y de cuajo. Hay que programar el proceso de la descentralización para que los gobiernos de los estados y de los municipios se preparen adecuadamente a estas tareas, a las que no habían estado habituadas y, en consecuencia, entrenadas.*

*Proponemos el fortalecimiento en Estados y Municipios de las funciones de información, evaluación y control en cada esfera de la administración pública. Mayores funciones y mayores recursos disponibles, necesitan como contrapeso mejores sistemas de información, evaluación y control.*

*Los municipios, los estados y el propio Gobierno Federal requieren perfeccionar controles internos y externos; pero, sobre todo, fortalecer aquellas instituciones que en nuestro sistema jurídico y constitucional están concebidas para la vigilancia y el control de la administración pública por parte del pueblo y de sus representantes.*

*Aquellas medidas de prevención de corrupción que debemos tomar o reafirmar a nivel federal, deben ser también promovidas a nivel estatal y a nivel municipal.*

*Debemos darle al municipio un sistema que le permita una administración moderna de sus problemas, a la escala que le corresponda a cada tipo de municipio, según su tipología; desde luego que es ideal introducir las técnicas más afinadas en materia de planeación, presupuestación, control, evaluación; pero no pidamos a un municipio con menos de mil habitantes que establezca esos sistemas. Probablemente todos los habitantes del municipio tendrían que trabajar en el ayuntamiento para llegar a la adopción de esas técnicas de administración moderna.*

*Desde el punto de vista administrativo, los municipios son también muy diferentes y desde luego que su capacidad administrativa está en relación directa con la potencialidad económica y con la integración social de las comunidades municipales. Ello nos debe llevar a una política de fortalecimiento municipal diferenciada, como aquí se ha postulado.*

*Creo que debemos dotar al municipio de las facultades legales, de los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros, para que pueda abordar los servicios públicos mínimos a que todo municipio está obligado; pero debemos de establecer un esquema diferenciado para que, dependiendo del tamaño, de la potencialidad y de la problemática de los municipios,*



*establezcamos, en este esquema gradual y diferenciado, las medidas que debemos de poner en marcha en el corto plazo para lograr los propósitos de largo plazo.*

*Por eso en esta campaña política hemos querido darle una atención destacada al análisis de la compleja problemática de nuestros municipios: porque no podemos hacer generalizaciones que no existen en la realidad, porque es muy diferente hablar de cada uno de los municipios, no digo de México, sino dentro de una misma entidad federativa. Su naturaleza general, sus características demográficas sus elementos económicos y sociales, hacen muy diversos los problemas de los municipios mexicanos.*

*Tenemos que revisar, el criterio vigente en cada uno de los estados, de la división municipal. La pulverización del municipio o el minifundismo municipal como también se le ha llamado- es un obstáculo estructural para darle fuerza efectiva a la institución municipal.*

*Otro problema que debemos plantearnos con toda realidad es hasta dónde la actual división municipal permite un manejo racional del problema. Sabemos que en varios estados de la república se ha multiplicado, a un número que a primera vista se antoja excesivo, la división municipal. Aún con los mejores esquemas legales, administrativos y financieros, hay ciertos municipios que por su pequeñez, por su dotación de recursos naturales, por la naturaleza de su población, no podrían aspirar a ser municipios viables.*

*Debemos afrontar esta cuestión con toda realidad concientes de que hay un regionalismo municipal interconstruido en nuestro sistema político, y que no es fácil plantear una solución simplista de consolidación municipal; pero por lo menos tenemos que plantearnos cómo vamos a resolver este problema.*

*Las cifras que tenemos sobre el rango de población en los asentamientos humanos del Estado de Chiapas, nos señalan que sólo nueve centros de población tienen más de 10 000 habitantes: en tanto que poblados con habitantes en número inferior a 500 existen más de 7 000. Es muy distinto*



*plantear los problemas de las poblaciones con menos de 500 habitantes, que los de las poblaciones de 20 000 ó 300 000 habitantes.*

*Los problemas políticos y administrativos del gobierno municipal son bien diferentes.*

*Es muy distinto hablar de municipios en el país que estén en un grado avanzado de urbanización, que de municipios en donde la sociedad tradicional de corte agropecuario, de corte rural, sea la tónica de esa circunscripción territorial. Es diferente el gobierno municipal que se necesita en uno y en otros casos.*

*Se ha planteado aquí también un problema de la mayor importancia, no sólo para el caso de Baja California Sur, sino para toda la República; el problema del grado óptimo de municipalización de los estados de la República. En algunos estados por razones históricas, por razones políticas, la fragmentación municipal ha llegado a un extremo tal como aquí se ha señalado que ha convertido a los municipios en entidades políticas incapaces de hacer frente a los servicios públicos de manera eficaz. Hay estados de la República en donde la automatización municipal ha debilitado en forma contundente a la organización municipal. En cambio en otras entidades de la república -y hoy lo hemos oído aquí en Baja California- se está haciendo ver que la división municipal es insuficiente, y que dada la gran extensión del territorio en el estado de Baja California Sur, la lejanía, la distancia, es un factor que obstaculiza el contacto directo de las autoridades municipales con las diversas poblaciones o asentamientos urbanos que se requieren atender.*

*Tenemos que hacer una tipificación de los municipios del país, y de acuerdo con las categorías que nos vayan arrojando los estudios correspondientes, plantear las estrategias consecuentes, a efecto de llevar adelante un verdadero programa de fortalecimiento municipal.*

*Hemos tipificado a nuestros municipios con una serie de indicadores, en el trabajo que hoy se ha presentado, y estoy de acuerdo en que la tipología de los municipios mexicanos no sólo debe obedecer a sus condiciones objetivas, sino también tomar en cuenta cuáles son los objetivos de*



*una política de fortalecimiento municipal. No se trata simplemente, en esta tipología, de hacer geografía, sociología o economía; se trata también de hacer política y, en consecuencia, los objetivos marcan, en esta tipología que hoy conocemos, una plataforma de conocimientos que nos dará base para un programa de acción efectiva.*

*No hay duda que los problemas son bien diferentes según se trate de una o de otra categoría, y aún dentro de los municipios urbanos y dentro de los municipios rurales también el diverso nivel de desarrollo socio económico seguramente nos permitirá propiciar la diferencia entre los problemas por tamaño y por grado de desarrollo de ambas categorías municipales.*

*Pero yo creo que estos criterios de clasificación deben revisarse con rigor técnico para ver si es la clasificación suficiente para comprender toda la diversidad de nuestros municipios; diversidad que se da dentro de cada uno de los estados de la federación.*

*Desde luego que no podemos resolver los problemas de nuestros municipios examinándolos en forma individual, disgregada.*

*Tenemos que sistematizar nuestro conocimientos, tipificar los problemas, clasificarlos.*

*En suma hay que hacer un buen diagnóstico de los problemas del municipio. Pero reitero que la finalidad de estos análisis y de estos planteamientos debe ser el cumplimiento del valor constitucionalmente consignado en 1917 por la Revolución Mexicana; tomar al municipio como base de nuestra organización política y administrativa.*

*Me parece que es un acierto la clasificación que aquí se ha hecho entre municipios urbanos y municipios rurales. No hay duda que los problemas son bien diferentes según se trate de una o de otra categoría. Dentro de los municipios urbanos y dentro de municipios rurales, el diverso nivel de desarrollo socioeconómico nos permitirá apreciar la diferencia entre problemas por tamaño y por grado de desarrollo de ambas categorías.*

*Se ha dicho aquí que estamos haciendo un esfuerzo por clasificar a los municipios mexicanos, y hasta ahora, en forma convencional los hemos clasificado en estas cuatro categorías de que se nos habló: rurales, marginados, en proceso de transición y urbanos.*

*Recibo pues, con mucha atención, con mucho interés, la tesis que aquí se ha manejado sobre el problema de la división municipal. Le sugiero a mi Partido que se aboque a hacer un estudio comparativo de los diferentes estados de la República para ver qué experiencias hay, qué problemas hemos afrontado y tenemos por delante y cuál es el pensamiento que se está apuntando en cada uno de los estados; que el Partido, a nivel nacional, ponga a la disposición de nuestro Partido a nivel estatal el análisis correspondiente. Pero hagamos ver que esto es un problema que queda bajo la soberana decisión de cada estado, el que a través de su legislatura local establece los criterios correspondientes. (...)*

*Tenemos que dotar a los municipios con apoyos del gobierno del Estado y de la Federación, de facultades y medios para construir reservas territoriales que ordenen la expansión de las ciudades; que se les proporcione la urbanización indispensable para una vida decorosa; facilitar la autoconstrucción, mediante sistemas que permitan la adquisición de materiales a precios razonables, y dar asistencia técnica con nuevas tecnologías, para que aún dentro de la autoconstrucción no le salga tan cara la vivienda a las gentes, como ahorita les están saliendo, por la compra al menudeo de materiales en construcción en las tlapalerías, donde van comprando la varilla, el cemento, etc... pero a precios muy altos; y asistencia técnica, porque creo que con tecnologías adecuadas, que inclusive hay que afinar e investigar, también se puede ir más rápido en este aspecto.*

*Los municipios deben ser dotados con facultades y recursos suficientes para atender los problemas de la urbanización. La constitución de reservas territoriales para la expansión ordenada y planeada de los asentamientos humanos, la regulación del uso del suelo y la promoción de los procesos autoconstructivos de la vivienda popular, son ejemplo típicos de las facultades que deben tener los municipios.”*

**CIJUL**ENLINEA

CENTRO DE INFORMACIÓN JURÍDICA EN LÍNEA





**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 JIMÉNEZ PADILLA Ronny. Alcances y limitaciones de la autonomía municipal costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 2001. Pp 166- 177.
- 2 JIMÉNEZ PADILLA Ronny. Alcances y limitaciones de la autonomía municipal costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. 2001. Pp 178-179.
- 3 DÍAZ CHANTO Gabriela, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Laura, MONGE CORDERO Ligia, otros. Régimen Municipal: Perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. Pp 46-48.
- 4 DÍAZ CHANTO Gabriela, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Laura, MONGE CORDERO Ligia, otros. Régimen Municipal: Perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. Pp 62-65.
- 5 DÍAZ CHANTO Gabriela, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Laura, MONGE CORDERO Ligia, otros. Régimen Municipal: Perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. Pp 62-65.
- 6 DÍAZ CHANTO Gabriela, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Laura, MONGE CORDERO Ligia, otros. Régimen Municipal: Perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San José. Costa Rica. Pp 599-601.
- 7 DE LA MADRID H Miguel. Fortalecimiento Municipal. Consultado en la web. Bibliojurídica UNAM el 07/05/2010. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/5/pr/pr11.pdf>