

DERECHO ADMINISTRATIVO

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Estructura administrativa municipal", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 719-737.

El artículo del doctor Acosta Romero tiene como tesis fundamental el mostrar la efectividad de las reformas al precepto 115 constitucional; además, nos formula algunas recomendaciones.

En un primer plano, el doctor Acosta Romero pone de manifiesto que en el transcurso del tiempo las libertades municipales no han sido suficientemente estudiadas, bien sea por temor, desinterés o quizá por atender a otras prioridades (el ensayista entiende por libertades municipales o locales "La facultad de que disponen las comunidades geográficas elementales de ciudadanos, para organizarse y ayudarse mutuamente"). Por lo que, sostiene, era indispensable que se dieran las reformas a la Constitución, de 3 de febrero de 1983.

En el estudio, el autor analiza el grave problema que tienen los municipios para cumplir con sus funciones; por lo que apoya la defensa de un derecho administrativo municipal, como posible solución al problema; pero, desde luego, observando lo establecido por el marco constitucional, las necesidades y la opinión de los gobernantes.

Sostiene que la reforma municipal plantea una nueva estructura administrativa, dando lugar a nuevas formas de administración municipal que permitan hacer frente a todos los problemas que se planteen; el autor apunta que esta administración pública puede ser estudiada desde dos puntos de vista: orgánico y funcional; además, el autor hace referencia a la superestructura, indispensable para la estructura administrativa.

Al referirse a la autonomía municipal, el articulista resalta que han existido atentados contra la vida del municipio, generados por un proceso permanente de centralización del poder político, en detrimento de la autoridad política de los representantes municipales.

Sin embargo, con la reforma municipal se han planteado algunas alternativas de cómo se debe garantizar la autonomía municipal, a la vez

que ir disminuyendo el creciente centralismo político que ha vivido el país en los últimos años.

El autor sostiene y con razón que para elevar la conciencia política de los habitantes del municipio, es necesario que se amplíen y modifiquen los medios de comunicación, con el objeto de fomentar una educación realista de la población; señala que le corresponde a la autoridad federal vigilar para que ese servicio sea proporcionado con todo apego a la realidad.

En el aspecto relativo a la materia hacendaria municipal, el doctor Acosta Romero piensa que han sido correctas las reformas; no obstante, sostiene la posibilidad de que los municipios pudieran establecer impuestos sobre propiedad territorial y urbana, sobre inmuebles o transacciones de inmuebles; asimismo que la Federación distribuyera a los estados, al Distrito Federal y a los municipios un porcentaje adecuado de los impuestos sobre importación y exportación, distribución y venta de lubricantes y combustibles, así como el impuesto de extracción de minerales. Con esto piensa el ensayista que el municipio puede tener ingresos propios, sin depender de la legislatura local, además de que esto sería un principio de participación de los ingresos a los diversos sujetos activos de la relación fiscal. La opinión del maestro se nos hace correcta toda vez que los municipios podrían tener una fuente propia de ingresos y garantizar su autonomía.

Dentro de la esfera de competencia municipal, el maestro Acosta Romero destaca que la descentralización política administrativa de las entidades federativas y de los municipios sólo se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el municipio o el estado tienen competencia y que al menos técnicamente no hay órgano jerárquico superior, desde el punto de vista administrativo; con esto no se quiere decir que no exista una coordinación de los municipios con la entidad federativa de la que forma parte. Además, el articulista nos dice que es muy difícil precisar o ubicar cuáles son las facultades, atribuciones y cometidos de los municipios, toda vez que no hay unidad en las legislaciones locales.

En dicho contexto de evaluación objetiva, el ensayista se refiere al gobierno del municipio diciendo que actualmente están pasando por una etapa de crisis; debilidad y deficiencias en la administración de las finanzas públicas, en la organización administrativa municipal, en la administración de servicios públicos, en la proliferación de pequeños municipios; así como en la falta de un criterio de administración municipal que permita programar y planificar uniformemente; por lo que

hay necesidad de que exista una reglamentación administrativa uniforme en materia municipal.

Dentro del proceso de planeación democrática del gobierno federal orientado hacia la descentralización progresiva de las actividades, el ensayista ve la posibilidad de nuevas perspectivas para el municipio; apunta que la planeación municipal permitirá orientar lo que se debe hacer y cómo hacerlo para mejorar la vida de la población; de esta forma se han establecido formas de planeación: *A.* planes municipales, y *B.* programas operativos anuales, estatales y municipales, así como un instrumento para el desarrollo de los municipios [el Convenio Único de Desarrollo (CUD)].

Finalmente, aborda las reformas de 1983, señalando que son principios importantes, pero que existe la necesidad de realizar un estudio profundo de las mismas e inclusive ver la posibilidad de crear otras reformas. Como, por ejemplo, la fusión de municipios pequeños, para que se creen entidades verdaderamente autónomas y con vida propia, que puedan prestar todos los servicios municipales y administrar su vida en forma participativa, eficiente y democrática.

El autor concluye este artículo reflexionando que las reformas sí respondieron a una aspiración política, pero no son del todo operacionales en cuanto que dependen de las legislaturas locales un sinnúmero de normas que supuestamente benefician a los municipios.

El presente ensayo constituye, a nuestro juicio, una buena y articulada visión de la estructura administrativa municipal.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

LIMOUZY, Jacques, "Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis", *Pouvoirs*, París, Presses Universitaires de France, núm. 36, enero-marzo de 1986, pp. 93-101.

El ministro en Francia es, ciertamente, el responsable de un sector de la administración pública. Pero también es, y de manera muy importante, un actor político. El desarrollo de sus responsabilidades administrativas no se puede abstraer del comportamiento del juego político, en el que desempeña un papel de primera importancia.

Hablar del juego político significa hablar de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; es decir, de las relaciones entre el presidente y el primer ministro, entre aquél y los ministros; entre el primer mi-

nistro y sus ministros, y entre éstos y el Parlamento. Hablar del Parlamento es hablar de los partidos políticos y de su fuerza en las cámaras.

Tratar de analizar el papel y la función de un ministro sin considerar las fuerzas y movimientos políticos que lo rodean, llevaría a un análisis parcial e insuficiente para comprender la compleja figura de este funcionario administrativo.

La historia constitucional francesa se ha caracterizado por buscar la fórmula que permita controlar el ejercicio de la función ejecutiva, sin que este control produzca inmovilismo, inestabilidad o, lo que en aquel país llaman, el terrorismo parlamentario. Un control excesivo y mal administrado del Parlamento sobre el gobierno politiza demasiado la función administrativa, desviando la atención de los problemas que este órgano debe resolver, y generando una insana dependencia de los administradores con respecto a un Parlamento plural de comportamiento siempre incierto, voluble, caprichoso y negociador.

Este es el interesante panorama que describe el profesor Jacques Li-mouzy, en un artículo profundo, serio y claro. A pesar de que desde 1958 el gobierno ha diluido su relación con los partidos políticos y de que ninguno de sus ministros es al mismo tiempo parlamentario, la presencia de los partidos en el gobierno no puede ser ignorada.

El poder tiene una fuente electoral. Es el sufragio el que inviste al presidente de la República y el que configura al Parlamento. Es el voto de los partidos el que constituye e identifica la mayoría presidencial y la parlamentaria.

A pesar de que un ministro no sea un hombre de partido, él siempre será, necesariamente, un personaje político. Pero, por lo general, un ministro pertenece igualmente al mundo parlamentario. En la mayoría de los casos él va y viene del Parlamento y sueña con poder regresar.

No existe ninguna fórmula expresa que establezca la forma como se determina la presencia de los partidos en el gabinete; sin embargo, la conformación de los últimos gobiernos demuestra que en ellos se busca reflejar fielmente la fuerza electoral de los partidos que integran la mayoría presidencial.

En este contexto, las relaciones del gobierno con el Parlamento están conducidas por el primer ministro, quien funge, en numerosos aspectos, como su líder natural. Desde los inicios de la V República (1958), de Michel Debré a Pierre Mauroy, los primeros ministros han sido, preferentemente, los líderes políticos del principal partido de la mayoría. Esto sucede aun a pesar de que la V República fue diseñada en contra de los partidos. El Gobierno no es, formalmente, la emancipación de los partidos, ni de la Asamblea Nacional.

Sin embargo, un ministro no puede ignorar a los parlamentarios, ni cuando están en receso y mucho menos en periodo de sesiones. Desde luego esta fuerza del Parlamento no se puede comparar con la que detentaba en regímenes constitucionales anteriores, en los que la permanencia del gobierno en el poder dependía del Parlamento.

Los puntos de contacto entre el Parlamento y un ministro son múltiples y constantes: el ministro ve analizar los asuntos más importantes de su competencia en las distintas comisiones legislativas; éstas pueden llamarlo no solamente cuando se analice un proyecto de ley o de presupuesto, sino también para informarse de cualquier asunto de su competencia; esto sin perjuicio de que el ministro sea llamado por comisiones de investigación que ejercen importantes funciones de control.

Importa resaltar que la Constitución de 1958 instituyó el "día del Parlamento", en virtud del cual, un día a la semana el gobierno debe asistir al Parlamento para un intercambio de opiniones con los distintos grupos parlamentarios y, en especial, con el de la mayoría.

La relación entre el Parlamento y el gobierno es tan importante que existe, en el gabinete, un ministro encargado de las relaciones con el Parlamento. Este personaje es un reflejo fiel de la posición del primer ministro frente al Parlamento, tiene una independencia muy precaria, pero un campo de acción muy amplio. No cuenta con un ámbito competencial definido y el poder que ejerce, a pesar de que es con frecuencia considerable, no es propio sino que deriva del primer ministro.

La función del ministro resulta, en consecuencia, muy compleja, ya que al tiempo que cumple con su misión administrativa debe estar muy pendiente del comportamiento de los legisladores. No depende, sin embargo, de ellos. El ministro cuenta con el halo protector del primer ministro, pero no por ello puede descuidar o menospreciar la constante presencia de los legisladores en los asuntos de su competencia. El ministro siempre debe estar atento a los debates y discusiones parlamentarias y de las comisiones de los asuntos de su competencia. A él le corresponde apoyar y nutrir esos debates, seguir sus proyectos y asuntos hasta la resolución final del Parlamento.

El ministro debe ser no solamente la punta de lanza de la política gubernamental, en la que él participa, sino, además, estar atento al trabajo de la mayoría parlamentaria y procurar la confianza de los jefes de los distintos grupos parlamentarios. El ministro debe frecuentar la Asamblea y propiciar el trabajo en común, con el propósito de humanizar o atenuar el choque que puede producir el enfrentamiento entre dos poderes; pero también con el propósito de adquirir algo que la V República no le otorga al ministro: una imagen parlamentaria.

Es incuestionable que la Constitución de la V República, por ser el resultado de años de experiencia y del ensayo de diversos sistemas constitucionales cuya principal preocupación consistió en definir un esquema de separación de poderes que garantizara la participación democrática de la población, el reflejo fiel del comportamiento político de la sociedad, el control de los abusos en los que pueda incurrir el Ejecutivo, en el ejercicio de sus funciones, sin propiciar la inestabilidad o dependencia parlamentaria; logró definir un esquema que, con más de 25 años de vida, ha logrado satisfacer las grandes necesidades de la población e institucionalizar los grandes conflictos políticos y sociales que, desde entonces a la fecha, ha vivido aquel país.

Francisco Javier OSORNIO CORRES

RAMÍREZ ORNELAS, José Lucio, "La reforma municipal propicia la confianza de los ciudadanos en los gobiernos municipales", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 773-780.

El artículo de Ramírez Ornelas está referido a un análisis de las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983; asimismo, el autor evalúa el efecto de las enmiendas al caso concreto del municipio de Ciudad Nezahualcóyotl.

El ensayista aborda el tema haciendo referencia histórica a la institución del municipio. Señala que desde la lejana instauración del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, la vida del municipio ha sido difícil: enajenación o arrendamiento de los oficios públicos; jefaturas políticas; centralismo, todo esto hasta llegar a la Revolución mexicana, en donde el principio del municipio libre se acogió con gran simpatía, y de ahí se traslada a la Constitución de 1917.

Como es sabido, dice el articulista, el artículo 115 constitucional ha sufrido diversas reformas, pero, sin duda, las últimas a las que hemos hecho referencia han sido de suma trascendencia. Estas innovaciones de carácter político, económico, administrativo, jurídico y social a que hace referencia el ensayista, sin duda se han tomado de la realidad municipal; sin embargo, sería muy propio hacer un análisis de las mismas a fin de darse cuenta si efectivamente tiene operabilidad en la práctica.

Continúa su estudio Ramírez Ornelas entrando al fondo de las re-

formas; pero nos ha llamado la atención la referencia que hace a la fracción III del artículo 115.

Afirma el autor que en el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, los servicios públicos municipales se prestan coordinadamente entre autoridades y pueblo, ocasionando que se trabaje más en beneficio social. Nos recuerda que el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl es bastante extenso y poblado, ya que cuenta con cerca de tres millones de habitantes (con lo que probablemente sea el más poblado de América Latina), por lo que los servicios públicos se introducen por etapas, abarcando un cierto número de colonias; por ello el gobierno municipal ha tratado de motivar a la gente, que afortunadamente ha respondido.

Al hacer referencia a la fracción IV, el autor señala que la situación del municipio mejoró bastante; sin embargo, se vuelve a delegar en la legislatura local la facultad discrecional de emitir las leyes.

El autor concluye su estudio apuntando que la reforma municipal es benéfica. Es de hacer notar que el artículo en cuestión puede servir de parámetro para ver la situación en la que se encuentra uno de los municipios más importantes del país.

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

DERECHO AGRARIO

FEDER, Ernest, "Autosuficiencia alimentaria en un país subdesarrollado: una evaluación programática", *Estudios políticos. Utopía y realidad en el campo mexicano*, México, nueva época, vol. 2, núm. 4, octubre-diciembre de 1983, pp. 5-18.

Ernest Feder nos presenta un buen artículo sobre la insuficiencia alimentaria en los países subdesarrollados; en este ensayo el autor muestra el porqué los proyectos de las corporaciones internacionales no han sido capaces de lograr la autosuficiencia alimentaria en los países del Tercer Mundo, y plantea la necesidad de socializar la agricultura, como única salida para superar la situación alimentaria.

El autor entiende por autosuficiencia:

una situación en la que un país del Tercer Mundo produce internamente y distribuye en los mercados locales, sobre una base sostenida,