

CAPÍTULO UNDÉCIMO
El Municipio en el Estado de Guerrero

I. Relaciones entre el Estado y el Municipio.	225
II. El régimen administrativo municipal.	228

Capítulo Undécimo

El Municipio en el Estado de Guerrero

I. Relaciones entre el Estado y el Municipio

De conformidad con las disposiciones constitucionales de la República Mexicana y en lo particular la Constitución del Estado de Guerrero, el municipio es la unidad vital de la entidad federativa. El municipio es concebido en Guerrero como un gobierno, como el Gobierno básico del Estado, y las relaciones entre el Gobierno estatal y el Ayuntamiento que encabeza al Municipio se efectúan por medio del Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEM), en que se fijan y articulan sus vínculos. Diversas disposiciones se refieren al Municipio, regulan su funcionamiento y fomentan su prosperidad. Una de las políticas preferentes del Gobierno del Estado consiste en la descentralización de tareas, de facultades y de recursos.¹

¹ Convenio Unico de Desarrollo que celebran el Gobierno del Estado de Guerrero y el H. Ayuntamiento Constitucional de Acapulco de Juárez. POGEG. Año LXIX, número 19. Marzo 4, 1988.

Para ejemplificar sobre las relaciones Estado-Municipio en Guerrero, con base en el CUDEM, seleccionamos precisamente al municipio más prominente: Acapulco y el Convenio signado con el Gobierno en 1988. El CUDEM tiene como objeto establecer, actualizar y ampliar las bases y mecanismos de coordinación de acciones, así como también de los recursos, entre el Estado y el municipio. Comprende asimismo los trabajos que en colaboración realicen ambos, especialmente con relación a la descentralización y la promoción integral del segundo. Con referencia a sus actividades en común, destaca la prioridad otorgada a los programas y obras consideradas como urgentes, así como aquellas otras que estén en proceso.

El CUDEM es el único instrumento que liga la colaboración entre el Gobierno del Estado y el Ayuntamiento, e incluye tanto las tareas previstas como las que no lo están. Para desenvolver su mutua colaboración, se acordó integrar sus esfuerzos comunes dentro del marco de los lineamientos de la planeación establecida en la entidad federativa y convocar la participación ciudadana, tanto del sector social como de la iniciativa privada. Para efectuar la coordinación en sí, se dispuso aprovechar la vocación del COPLADEG, como instrumento de concertación de voluntades y para que fungiera como el único canal de sus relaciones dentro del Convenio. El Gobierno dispuso asistir permanentemente al Municipio para favorecer sus relaciones, por medio de asesoría y apoyo técnico, y más particularmente asistirlo para que pueda ejercer con más eficacia las materias relativas a la recaudación fiscal. Por su parte, el ayuntamiento dispuso lo necesario para que el Programa de Inversión Municipal Anual se efectuara de acuerdo con el Subcomité Especial de Desarrollo Administrativo.

Posiblemente el aspecto más interesante del convenio sea el apartado de acuerdos sobre descentralización de tareas estatales en los municipios, pues se juzga que la descentralización es el proceso natural del fortalecimiento del municipio y de la comunidad guerrerense. Así, por medio de la entonces Secretaría de Desarrollo Administrativo, se había previsto la intensificación de

los estudios relativos a las funciones de la administración estatal susceptibles de ser transferidas a los municipios. Este proyecto se encamina a dotar al Municipio de capacidades para el manejo hacendario, financiero, administrativo y jurídico, además de sentar bases para viabilizar la transferencia de responsabilidades relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales.

Los programas de desarrollo municipal son muy precisos: a) de inversión; b) de descentralización estatal y federal; c) de planeación estatal para el desarrollo; d) de administración, operación, conservación y mantenimiento de obras y servicios públicos y e) de coordinación especial. Destacan los primeros, los programas de inversión, cuyo destino son las obras de mejoramiento urbano, el servicio de agua potable y alcantarillado, las aulas escolares, las obras públicas de comisarías y comunidades, los caminos rurales, las instalaciones deportivas y los mercados. Al mismo tiempo es vigente un programa regional de empleo, cuya finalidad es la protección de la ocupación laboral y la planta productiva y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, principalmente en zonas rurales y zonas urbanas críticas.

La descentralización está en curso: toca la administración del impuesto predial a los 75 municipios de la entidad federativa, cuya transferencia se ha consumado completamente, lo mismo que del catastro y las oficinas del registro civil. Se descentralizaron en siete municipios en idéntico número de Juntas Locales de Agua Potable y Alcantarillado urbanas y 24 rurales. Para el arreglo de su régimen interior, fue expedida la Ley de Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno. Las finanzas municipales han mejorado en los tres primeros años del Gobierno actual, sus participaciones fueron de 116,568 millones de pesos, en tanto que por medio del CUDEM sus recursos fueron de 18,362 millones de pesos. Con estos recursos, entre otras obras, se construyeron siete parques regionales y cuatro miniparques municipales de maquinaria pesada y agrícola.

También en el plazo antes mencionado se intensificó la colaboración ciudadana en la vida municipal y al efecto se formaron 375 comités de participación ciudadana, junto con los consejos consultivos de comisarios municipales, los comisariados ejidales y los presidentes de bienes comunales.

En realidad el municipio constituye un pedazo de vida y todos los municipios la vida entera del Estado de Guerrero, y son tan variados y prominentes los aspectos y modalidades de su existencia, que difícilmente se pueden aprender en un libro de tan corto alcance de páginas. Sin embargo, no podemos soslayarle y aquí de manera muy abreviada nos referiremos a uno de sus aspectos más importantes: el régimen administrativo.

II. El régimen administrativo municipal

Los municipios son los beneficiarios de la política social del Gobierno estatal, indirectamente por la acción de la administración estatal y directamente por conducto de la administración municipal misma. No debemos olvidar que Guerrero es una entidad federativa con una gran población cuyas condiciones de vida son precarias y donde impera el subdesarrollo, de modo que el fortalecimiento municipal es una política indispensable para capacitar a quienes administran a la vida municipal.² Para desempeñar estas funciones fue establecido el Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Antaño, cuando su denominación era la de Coordinación de Fortalecimiento Municipal, le fueron precisadas sus funciones, a saber: dar a los ayuntamientos la asistencia técnica en materia de

² Es muy recomendable la consulta del volumen "Los municipios de Guerrero", que forma parte de un trabajo magistral que se conoce como Enciclopedia de los Municipios de México. México, Centro Nacional de Estudios Municipales. 1988. Hay que resaltar, de manera singular, que dos de los más eminentes especialistas en materia municipal han sido don Moisés Ochoa Campos y don Gustavo Martínez Cabañas, dos ilustres guerrerenses.

ejecución de obras públicas y la prestación de los servicios públicos, ramas muy importantes de la actividad administrativa en un municipio.

También capacita a los servidores públicos municipales y sirve de conducto para la dotación de recursos en caso de requerimientos juzgados como apremiantes. El Centro los auxilia en la aplicación de aquella importante disposición que es la Ley que establece las Bases para el Fomento de la Participación de la Comunidad. Y para evitar que el Centro Estatal de Desarrollo Municipal se eleve como intermediación entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, quedó establecido formalmente cancelar esta posibilidad.³

La Organización, administración y funcionamiento de los municipios guerrerenses están definidos y precisados en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Además, la Ley reglamenta las disposiciones sobre los municipios establecidas en la Constitución Política de la República y en la Constitución del Estado de Guerrero, establece la competencia a los ayuntamientos y define las bases para los bandos, reglamentos y ordenanzas que expiden los mismos.

Los municipios son personas jurídicas que cuentan con patrimonio propio, que administran libremente sus recursos y sus servicios y entre ellos y el Gobierno del Estado no existe ninguna autoridad intermedia. Tal como lo hemos adelantado, en Guerrero la división política y territorial comprende a 75 municipios que son geográficamente agrupados en regiones.⁴ Su régimen interior implica una división en comisarías municipales, siempre y cuando

³ Acuerdo que Define las Bases para la Organización y Funcionamiento de la Coordinación de Fortalecimiento Municipal. POGEG. Año LXIX, número 33. Abril 22, 1988.

⁴ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. POGEG. Año LXXI, número 2. Enero 5, 1990.

habiten en una comisaría mil personas y cuente con la infraestructura para la realización de sus deberes administrativos. Los ayuntamientos están facultados para crear delegaciones municipales, que sirven como órganos administrativos desconcentrados por territorio, jerárquicamente sujetos a ellos. Sin embargo, esta posibilidad sólo es realizable cuando en el lugar vivan 25 mil personas o la distancia entre la sede del Ayuntamiento y el lugar de la delegación sea un obstáculo grave para la adecuada prestación de los servicios públicos. Las comisarías consisten en órganos de desconcentración territorial en el municipio mismo, como lo hicimos notar, a la vez que son expresión de la participación comunitaria y la integración vecinal y ostentan un carácter honorífico.

El régimen político municipal está encabezado por el Ayuntamiento, la máxima autoridad del municipio, que tiene a su cargo el Gobierno y la administración en su territorio. Toca al Ayuntamiento, mediando una propuesta del presidente municipal, nombrar a los servidores públicos que están a cargo de la administración municipal: secretario, oficial mayor (o jefe de la administración), tesorero, jefe de seguridad pública y jefe de obras públicas, cuyos cargos muestran a las funciones municipales básicas. Con carácter preventivo, se determinó que ningún servidor público podrá ser pariente de algún edil hasta cuarto grado por afinidad o consanguinidad. Tampoco los síndicos y regidores están autorizados para desempeñar cargos en el servicio público municipal, estatal o federal, con excepción de materias tales como la educación, la salud y la beneficencia. El Presidente Municipal funge como representante del Ayuntamiento, es titular de la referida administración municipal y le corresponde ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento. Le está prohibido ejercer cargos en la administración pública estatal o federal, salvo los docentes, de salud y de beneficencia.

Los Ayuntamientos tienen relevantes atribuciones, que se clasifican en grandes rubros: gobernación y seguridad pública; hacienda; urbanismo, ecología y obras públicas; educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud; planeación y presu-

puesto; comercio y abasto popular; salud pública y asistencia social, y desarrollo rural y participación social de la mujer.

Los síndicos procuradores tienen a su cargo la defensa y la promoción de los intereses patrimoniales y económicos del municipio y representar al Ayuntamiento y gestionar los asuntos de la hacienda municipal. Autorizan los gastos de dicha hacienda y la suscripción de créditos públicos y privados, así como la adquisición de bienes muebles. También vigilan la organización y operación de los centros de readaptación social del municipio y cuidan del uso de los recursos federales y estatales dados al municipio. Por su parte, los regidores están encargados de la supervisión de las comisiones y sugieren las medidas conducentes para el mejoramiento de la administración municipal y de los servicios públicos.

Para efecto del Convenio Unico de Desarrollo, con referencia a la transferencia de recursos federales o estatales, existe una priorización para su gasto: espacios educativos, unidades de atención médica, caminos rurales, agua potable y alcantarillado, tiendas de abasto popular, obras de apoyo a la producción agropecuaria, y regularización de la tenencia de la tierra y reservas territoriales.

La administración municipal tiene a su cargo importantes servicios públicos, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito. Debido a que algunos municipios cuentan con suficiente desarrollo administrativo, pueden solicitar al Gobierno del Estado la asunción de algunos servicios públicos de manera temporal, en consonancia con los programas de descentralización, que también comprenden la ejecución de obras públicas. De suyo toca a los municipios la construcción, operación, rehabilitación, mantenimiento y conservación de sistemas de agua potable y alcantarillado, salvo cuando el sistema com-

prenda a dos o más municipios, cuya atención está a cargo de las comisiones del ramo que ya tratamos.

Esta administración cuenta con el apoyo de un conjunto de órganos auxiliares, a saber: comisarías, delegaciones, consejos consultivos de comisarios municipales, consejos consultivos de presidentes o comisariados ejidales y de bienes comunales. A estos cuerpos hay que añadir los consejos consultivos de colaboración municipal, los consejos consultivos de la ciudad, los consejos de urbanismo, así como los órganos del Fondo Social de Obras, los comités de desarrollo indígena y al Cronista Municipal.

Finalmente unas palabras sobre la labor del Cronista Municipal, cargo de designación del Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, cuyo ejercicio es de cinco años y su misión es llevar la crónica de los acontecimientos destacables en la vida municipal, y es responsable de los programas de integración, conservación y acrecentamiento de los archivos históricos del municipio.

Nuestra exposición sobre el municipio guerrendero podría prolongarse más, so pena de extendernos en demasía dentro de una obra que, como en el caso de otros temas relevantes, hemos tenido que cortar a pesar de los deseos de su autor por proseguir.