

LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

El tema que nos ocupa, sin duda, será uno de los de mayor trascendencia política y de mayor debate y presencia en la opinión pública y en los círculos políticos y de estudio del país, seguramente durante toda la actual administración gubernamental. La relevancia otorgada a estos asuntos se ha confirmado en los foros de consulta popular sobre la reforma municipal y la democratización integral.

Estos foros, son muestra también del vivo interés que despertó la reforma al artículo 115 constitucional y que será, sin duda, tema recurrente en los centros de estudio y de discusión como éste.

Quisiera iniciar el tema de las reformas al artículo 115 constitucional y sus aspectos jurídicos, haciendo una breve referencia al "por qué" de la reforma constitucional. A mi parecer, México es el país que tiene, en una constitución vigente, el mayor número de reformas. Nuestra constitución, de apenas 136 artículos, ha sido objeto de más de 250 reformas. Esto, parecería criticable —y de hecho así lo ha sido—; sin embargo, en un trabajo que realicé hace unos meses sobre la reforma constitucional, e indagando el por qué de esto, afirmé que hay un proceso de explicación y de comprensión del fenómeno de la reforma constitucional en México.

Las primeras reformas se sucedieron a los pocos años de entrar en vigencia la constitución. Esto se explica porque nuestra Carta Magna no es producto de épocas tranquilas ni de gabinetes legislativos ajenos al fragor de la batalla política, sino que surge precisamente de un Estado revolucionario y de una situación planteada por conflictos de intereses, exacerbados a veces, y motivados siempre por pugnas importantes. Al respecto baste señalar que nos dimos un documento constitucional que, como ustedes saben, consagró por primera vez derechos sociales que no se contemplaban en los textos constitucionales.

Uno de los aspectos más controvertidos y motivo a la vez de uno de los debates más hermosos del constituyente, fue el relativo al artículo 115. Nuestro municipio mexicano, si bien tiene una larga tradición desde su instauración en Veracruz en 1519, no fue incorporado plenamente a un documento constitucional, sino hasta el año de 1917, es decir, no tuvo nunca ni en la Constitución de 1824 ni en la de 1857 ni en sus reformas respectivas, una vida constitucional. Por eso, uno de los planteamientos más recurrentes de los planes revolucionarios (tanto el de San Luis como el programa del Partido Liberal Mexicano) y de los planes pre-revolucionarios era, fundamentalmente, la restauración del municipio libre, que si bien existía en nuestro sistema administrativo jurídico, adolecía —como ya dijimos— de la consagración constitucional que ahora tiene.

* Ponencia presentada durante el *Seminario para la Formación de Capacitadores Municipales*. Guadalajara, Jalisco. 27 y 28 de octubre de 1983.

La instauración del municipio libre fue un lema frecuentemente esgrimido por la oposición al porfiriato. Esto, nos demuestra que se asociaba (y se sigue asociando) municipio-democracia, municipio-libertad, municipio-autogobierno. Esta última asociación es una de las fundamentaciones básicas que se le da a la connotación del gobierno municipal. Juntar los vecinos, juntar los habitantes, reunir las voluntades cercanas para la gestión de los asuntos que son comunes a una pequeña comunidad, es un asunto que debió haber preocupado mucho.

Si exploramos la historia constitucional de México que es además, según creo, la historia política del país, nos damos cuenta que desde la gestación de la Independencia hubo una fuerte tendencia a lo que se llama el Constitucionalismo, es decir, a plasmar en documentos constitucionales lo que es la vida política de un país. Aun antes de ser independientes, habíamos tenido ya 8 ó 10 documentos constitucionales, pues cada grupo, cada facción, cada caudillo, cada líder nacional, esgrimía como bandera un documento constitucional. Esto, es muestra inequívoca de que, para nosotros, la constitución es un documento que importa y que se quiere que sea el **desiderátum** y la vía a seguir para la acción social y para la acción política.

En consecuencia, me llama la atención el hecho de que en ocasiones no se cumple rigurosamente el texto constitucional; en nuestro caso, ésto es cierto y alarmantemente grave. No obstante ésto, los mexicanos seguimos viendo la reforma constitucional, en particular la incorporación a la constitución de derechos sociales, como una forma de hacerlos más firmes o más asequibles a la población del país o más duraderos en su afán por conseguirlos.

Yo también he criticado muchas veces y me he cuestionado por qué ponemos en la constitución el que todo mexicano tenga

derecho al trabajo, por ejemplo, cuando sabemos que hay muchos desempleados o que pongamos el derecho a la protección de la salud, cuando una gran parte de la población del país no tiene acceso a ella. Y ésto lo menciono, porque en una distinción de constituciones que hacía el ameritado tratadista alemán Karl Lowenstein, mencionaba que hay constituciones dogmáticas y constituciones programáticas, afirmando también que hay unas constituciones que él llama algo así como "meramente declarativas", pues postulan unas cosas y hacen otras, como es el caso de los gobiernos militares de reciente cuño en América del Sur, en donde cada facción que llega al poder hace una constitución sin constituyentes o sea, sin haber un congreso, hay un producto constitucional.

En nuestro caso, la constitución sigue siendo, en buena medida, el continente de aspiraciones políticas y sociales del pueblo mexicano, sobre todo si tomamos en cuenta que muchas de ellas no han sido atendidas en forma satisfactoria. Por ello, en un reciente cambio de óptica, acepto como positivo que la constitución política del país contenga postulados que, aun no siendo de inmediata realización, se conviertan en programas de gobierno, en metas a alcanzar, pues así los mexicanos, al establecer en la constitución el derecho a la salud, por ejemplo, empiezan a hacer esfuerzos más importantes para hacerlo efectivo que si no lo hubiera y ésto, es tal vez un fenómeno peculiar de nuestra historia político-constitucional. También, se empiezan a hacer esfuerzos por conseguir el derecho a la salud para todos los mexicanos y eso se nota en las coordinaciones del sector salud y en la legislación que se va a derivar de todo ello. A mi parecer, esta actitud programática, entre otras, influyó para que el artículo 115 haya sido reformado aun antes de entrar plenamente en vigor, pues nunca se consiguió ni la autonomía hacendaria ni la autonomía política del municipio, concebida en los términos de la

constitución de 1917 y que aún sin lograrse esta meta, estamos entrando a otras mucho más ambiciosas que las que el constituyente estableció en 1917.

Gustavo Martínez Cabañas planteaba el por qué hubo más de 600 solicitudes a nivel nacional, recogidas en la campaña política del presidente De la Madrid, que tendían a consagrar la autonomía municipal como una forma de fortaleza política, de democracia más intensa y de descentralización de la vida nacional. Es decir, la reforma municipal se solicitó por todo el país como una necesidad para vigorizar nuestro sistema federal. En consecuencia, estas demandas nacionales, por un municipio más fuerte, tienen mucho que ver también con el reclamo por una democracia más cabal, más integral, a nivel comunal, en el que la población tiene más interés en la gestión de los asuntos públicos que el que puede tener, por ejemplo, la población de los 124 municipios de Jalisco, en comprender o entender cuáles son los términos y condiciones en que México negocia con el Fondo Monetario Internacional. Esto último, es un fenómeno que escapa a la comprensión y a la preocupación de la gran mayoría de los mexicanos, aunque todos tengamos que ver con las condiciones impuestas por tratados internacionales del sistema monetario mundial.

En realidad es un problema que escapa a la mayoría de la gente fuera de la Ciudad de México, fuera inclusive de los círculos financieros de la Ciudad de México y ésto, es así porque la gente que vive en la Ciudad de México piensa que los problemas del capitalino, y los de las poblaciones de las grandes urbes, son los problemas del país y, en consecuencia, piensa que el problema del transporte urbano o el problema de la regulación y control de la contaminación atmosférica, debe ser el problema más importante del sexenio actual o de cualquier sexenio, y la contaminación atmosférica se padece en 8 ó 10 centros del país y los demás no tienen ninguna importancia; y a éstos, por el contrario, les importa más

si no hay escuela primaria o si llegó el grado de secundaria a existir en el municipio o si hay una oportunidad para una carrera técnica terminal o para contar con agua potable o con sistemas de salud más cercanos. Estos últimos, son algunos de los problemas más frecuentes para alrededor de 2,300 municipios, sin negar que entre todos ellos hay una gran diferencia y disparidad que es difícil encuadrar en una reforma constitucional. Por eso, la reforma al artículo 115 es, una vez más, el contenido de lo que el país quisiera ser, pero no es, ni con mucho, la definición exacta de lo que debe ser cada estado en sus ámbitos locales propios para vigorizar la vida municipal.

El artículo 115 constitucional, con sus reformas de este año, vuelve a ser otra vez el **desiderátum** de lo que el país requiere para conseguir unos objetivos fundamentales que, en lo político, estimo como más importantes: democratizar la vida municipal, vigorizar la vida municipal, interesar al ciudadano en los asuntos que le son más inmediatos y, por otra parte, obligar a la autoridad, obligar al funcionario a que "funcione" en el sentido de proporcionar a sus habitantes los más elementales servicios públicos.

No creo —y nunca aceptaría— que se conciba al municipio como una forma de organización para prestar servicios públicos; pienso que es mucho más que eso. La doctrina administrativa de ameritadísimos maestros de derecho administrativo, quiso limitar al municipio a ser una forma de administración de servicios públicos; yo insisto en que es mucho más que la mera gestión de los servicios públicos: es la forma más inmediata de vivir la democracia, es la forma más próxima de sentir y vivir el gobierno, aun fuera de la necesaria prestación de servicios públicos. En consecuencia, voy a hacer un intento por distinguir cuáles son los contenidos de la reforma al artículo 115.

En primera instancia, hay una fuerte do-

sis de reforma jurídico-política. La fracción I, reformada, contiene aspectos que nada tienen que ver con los servicios públicos, sino con la democratización de la vida municipal —y Jalisco no ha sido ajeno a este fenómeno. Se establecen en la reforma las causales de revocación, de suspensión o de declaración de falta absoluta de los ayuntamientos. Al respecto, la reforma estipula que: “las legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de sus miembros por algunas causas graves que marque la ley, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que, a su juicio, convengan. En caso de declararse desaparecido el ayuntamiento por renuncia o absoluta falta de la mayoría de sus miembros conforme a la ley y si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, ni que sucedieran nuevas elecciones, las legislaturas designarán consejos municipales entre sus vecinos”.

Este, es un aspecto que, como apreciamos en su lectura, nada tiene que ver con los servicios públicos, y digo que Jalisco no ha sido ajeno, porque no hace mucho tiempo se dio aquí el caso de desaparición de ayuntamientos y de acuerdos del gobernador que revocaban el mandato popular.

Sobre el particular, en la consulta popular de la campaña presidencial, se encontró que había muchas formas de revocar el mandato de los ayuntamientos, con frecuencia la facultad era exclusiva del gobernador: éste, podía suspender o cesar en sus funciones a un presidente municipal; en otros casos se requería que el gobernador lo hiciera, previa aprobación de la legislatura local y, en otros más, se requería que la legislatura aprobara la revocación aun a instancias de cualquier otra autoridad.

Lo que en realidad se encontró fueron

varias formas de revocar el mandato popular. A fin de cuentas, un ayuntamiento tiene un mandato del pueblo y no del gobernador; un mandato que le da el pueblo y no el congreso local; entonces, ¿por qué si la facultad o la decisión de elegir un ayuntamiento es popular, la revocación de esta decisión era objeto de una sola persona? Este cuestionamiento se atiende en la constitución mediante la especificación de un procedimiento y causales, para que pueda darse el fenómeno de cesar ayuntamientos. Anteriormente, como sucedió en el estado de Chiapas, en un año cesaron a 20 presidentes municipales. El gobernador les decía: ven, traeme tu renuncia, adiós, se acabó tu mandato. Ante este hecho, el pueblo que lo eligió permanecía ajeno y parecería, por ello, que las elecciones no eran necesarias, si se podía revocar así.

En consecuencia, se hacen reformas que me parecen políticamente muy importantes y se establecen supuestos muy claros. Primero, se requiere que la legislatura del estado declare, por dos terceras partes cuando menos, que procede la revocación, suspensión o declaración de desaparición de los poderes municipales, que ésta obedezca a causas graves y que la causa esté establecida por la ley y, además, se establece que se le dé oportunidad de defensa y de pruebas y alegatos al ayuntamiento cesado o al miembro del ayuntamiento cesado. Estos tres supuestos, creo que continen el reconocimiento de que hay una debilidad política real al respecto. ¿Por qué no hay un procedimiento similar para proteger a los gobernadores, por ejemplo? Veamos el antecedente.

En la realidad, era un fenómeno cada vez más frecuente el cesar presidentes municipales, revocar mandatos de ayuntamientos completos, nombrar consejos municipales; sin embargo, el procedimiento para hacerlo tenía lagunas importantes, pues no todas las constituciones locales contenían

el procedimiento de cómo hacerlo y muchas leyes orgánicas municipales no establecían la forma de suplencias. En consecuencia, todo ello recaía en un consejo nombrado por el gobernador. Por ejemplo, conozco el caso de la constitución de Nuevo León, y la ley orgánica municipal del estado no habla de consejos municipales. Por contra, hay estados con mucha tradición al respecto, en los cuales, en caso de una decisión de anulación se instala un consejo, estipulándose cómo se nombra éste, cómo opera y todo lo relativo al caso. Así pues, hay ya una formación teórica y jurídica y, además, operativa de cómo sustituir un ayuntamiento por otro; pero hay otros estados que no lo hacían y en los cuales el gobernador, a capricho, decía que fueran a "cuidar" el ayuntamiento tal funcionario gubernamental, mientras convocaba a elecciones y a veces no convocaba. Por todo ello, ahora se procura dar una mayor certeza jurídica a la elección de los ayuntamientos en el país y una mayor seguridad de que el voto popular expresado en las elecciones municipales será respetado, salvo que se den causales como las que aquí ya mencionamos: que deban ser graves, que haya oportunidad de defensa y que la declaratoria sea hecha por la legislatura local, pues ésto, a fin de cuentas, tiene más visos de voluntad popular, ya que la legislatura o el congreso del estado representa un poco la soberanía o la autonomía estatal.

Lo anterior, es un supuesto que se parece al del artículo 76, fracción V de la constitución política, que habla de cómo proceder a declarar la desaparición de poderes de los estados, que también fue objeto de abusos. De 1917 a la fecha, hubo unas 50 declaraciones de desaparición de poderes y en el sexenio pasado, ustedes recuerdan, el citado artículo fue objeto, por primera vez, de una ley reglamentaria donde se dice cuándo se puede declarar que han desaparecido los poderes.

Sobre este particular, creo útil que exista

una disposición como ésta, porque podría haber casos en que un presidente municipal abruptamente rompiera con todo principio normativo y se saliera de los marcos ordinarios en los que se debe desarrollar la función municipal. Tampoco sería normal —y ningún sistema jurídico ni político podría tolerarlo— que únicamente porque fue electo, dicho presidente permaneciera los tres años haciendo daño, por citar un caso extremo. Entonces, sí es conveniente legislar sobre este asunto y lo que se requiere, a mi juicio, o lo que quisieron con esta reforma el presidente De la Madrid y el constituyente permanente, es darle una mayor seguridad jurídica a la permanencia de los ayuntamientos y no someterlos a los vaivenes personales.

En consecuencia, esa es una reforma del más estricto sentido político que, creo, va a calar hondo. ¿Qué correspondería aquí? Correspondería ahora, a cada estado, establecer cuáles son las causas graves por las que puede ser o revocado un mandato o suspendido un ayuntamiento o declarar que han desaparecido los poderes municipales. Le corresponde al congreso local determinar con claridad, en una legislación, cuáles son estas causas graves y cuál sería el procedimiento para la defensa que tuviese que dársele al ayuntamiento o al miembro del ayuntamiento que hubiera sido cesado. Esta, es una de las tareas más urgentes; en todo caso habría alguna forma de hacerlo, pero no tan cabalmente expresada como la que ahora contiene la fracción I del artículo 115.

Como ustedes saben, la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, en su artículo 2o. transitorio, establece que las leyes federales y las estatales deberán ser adecuadas para cumplir con estos preceptos con plazo de un año; es decir, el congreso local tiene de plazo hasta el 3 de febrero de 1984 para adecuar su legislación: constitución política del estado, ley orgánica municipal, leyes de hacienda y demás legislación

involucrada, para reformarla y hacerla acorde con el artículo 115 reformado. Y éste, es un mandato constitucional importante que había sido ya objeto de tentativas anteriores; hubo, en 1958, quien pensó que lo que debería hacerse era una sola ley orgánica municipal para todo el país, que el congreso de la unión reformara el 115 y expidiera la ley orgánica municipal, como es el caso en los regímenes centrales, como sucede en Perú o en Francia, en los que la ley orgánica municipal rige a todos los municipios del país.

Aquí, el senado desechó esa idea, precisamente para permitir que cada estado establezca su reglamentación y cómo se van a regular las relaciones estado-municipio. Con esto, creo se da un ejemplo de sabiduría y de respeto al federalismo, lo que permite que haya 31 leyes orgánicas municipales, de conformidad con las características peculiares de cada estado. Así, por ejemplo, en Campeche se elige lo que se llama agencias municipales. En Tlaxcala existe la cabecera municipal; el ayuntamiento cubre todo el ámbito territorial del municipio y por cada agencia municipal hay elecciones; en consecuencia, se presentan encarnizadas luchas por ganar el ayuntamiento y después, si no se gana éste, por ganar la comisaría o la agencia municipal o delegación. Estas figuras parecería que no respetan mucho la del ayuntamiento, pero hay que entender que se han dado en virtud de circunstancias históricas diferentes. Un ejemplo más: en Nuevo León no existe la ley orgánica municipal, ni se cuenta con una regulación que indique lo que deba hacer una delegación o una agencia municipal; es decir, nada más se habla del ayuntamiento y éste maneja todo el municipio, y no existe otra figura intermedia entre la población y el ayuntamiento, como pueden ser lo que se llaman comisarías, delegaciones o agencias municipales en otros estados del país.

De estos ejemplos se infiere, en conse-

cuencia, que no sería viable que fuera una sola legislación, a nivel federal, la que regulase todo el espectro de complejidad de la vida municipal en México.

Otra adición importante en la constitución se contempla, a mi juicio, en la fracción II del mismo artículo 115. Antes, contenía la declaratoria de que los municipios tendrían personalidad jurídica y patrimonio propios. Esto, se asemeja mucho a lo que es un organismo descentralizado; de aquí, tal vez se desprendió esa definición del municipio, como una forma de organización descentralizada del estado, que por muchos años prevaleció y que todavía mucha gente la usa como fórmula válida de que el municipio es la forma en que el estado descentraliza servicios públicos. Esto, no es cierto, porque no es una forma por medio de la cual el estado se desprenda de algo, pues el municipio nace junto con el estado mexicano y con las entidades federativas; nace en el artículo 115 de la constitución. Entonces, el estado no dice: voy a crear una entidad que me ayude a administrar servicios públicos, ya que el municipio es una entidad política que tiene existencia paralela (pero no subordinada) a la federación o al gobierno federal y al gobierno estatal.

En relación con esta declaratoria, si ustedes revisan la ley orgánica de la administración pública federal, constatarán que ésta dice que serán organismos públicos descentralizados, las entidades que tengan personalidad jurídica y patrimonio propios. Pero estas semejanzas no son asimilables a la figura del municipio; pues, éste, es una forma de organización política que coexiste con el gobierno estatal y con el gobierno federal.

A esta declaración que ya existía y que es importante, se añade ahora la facultad de los ayuntamientos para reglamentar la vida municipal. Así, la fracción II dice: "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimo-

nio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general, dentro de sus respectivas jurisdicciones". Esta, es otra clara manifestación de que el municipio no estrictamente se limita a administrar servicios públicos, sino que su alcance va más allá.

En un manual de administración municipal que elaboró la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en el sexenio pasado, pudimos establecer alguna distinción entre los diferentes tipos de reglamentos municipales. Evidentemente, el primer reglamento que un ayuntamiento puede expedir es el reglamento interior del mismo, que equivaldría, por ejemplo, a lo que es la ley orgánica del congreso a nivel general, o un poco, con un pie en cada lado, a lo que es la ley orgánica de la administración pública. Este reglamento deberá establecer cómo se constituye el ayuntamiento, cómo se hacen las votaciones, cómo son las asambleas, cómo se forman los quórum, qué comisiones pueden integrarse en el ayuntamiento, cómo pueden suspenderse o revocarse los mandatos del propio ayuntamiento, cómo se forma la voluntad colegiada, qué significa un ayuntamiento y otras cuestiones del mismo tenor.

Como puede verse, es difícil encontrar una administración pública que funcione eficazmente en un ayuntamiento, y es todavía más difícil encontrar reglamentos interiores, del ayuntamiento, vigentes o actualizados, con todo y que es ésta una función básica.

Otro tipo de reglamento municipal sería el que establezca ya no la función del ayuntamiento, sino la estructura de la administración pública municipal, del presidente municipal hacia abajo; es decir, un regla-

mento que indicara cómo se estructura la administración pública municipal, qué le corresponde al presidente municipal realizar como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento, qué le corresponde al secretario del ayuntamiento, al tesorero, al oficial mayor, entre otros.

Supongamos que hay 7 funcionarios en el ayuntamiento. Bueno sería, entonces, que lo que cada uno hace lo diga un reglamento; que lo que deban hacer esté establecido por un cuerpo legal en donde se indique quién suplente a quién y qué función tiene; ante quién es responsable y cómo realiza su función y qué debe hacer el particular con relación a esto. Eso sí equivale estrictamente a lo que es una ley orgánica de la administración pública federal, o una ley orgánica de la administración pública del estado, que en el caso de Jalisco es de las tres más antiguas del país (creo que es de 1951), junto con Chihuahua y el vecino estado de Colima. Esta segunda forma de reglamento debería también contener lo que le corresponde al oficial mayor administrativo y al oficial mayor no administrativo, así como lo relativo al jefe de mercados, al jefe de limpieza o al jefe del departamento de construcción o de ingeniería municipal; asimismo, debería cuidar que los funcionarios tuvieran su ámbito de responsabilidad bien claro y bien delimitado, y que la ciudadanía pudiera saber a qué está obligado un funcionario, para así poder ejercer una reclamación y, con ello, dar pie a una relación sociedad-municipio más transparente y democrática.

El tercer tipo de reglamento lo constituirían aquéllos que se refieren a las actividades de los particulares. Todos sabemos que si se abre un restaurant con venta de cerveza, tiene una reglamentación específica, igual un salón de belleza o una peluquería, o el uso de calderas o de anuncios luminosos. Estos reglamentos, que no son de servicios públicos, limitan o, si no limitan, tienden a establecer las reglas del juego

que se deben dar en una sociedad organizada; ésto es, regulan las actividades de los particulares que afectan la vida comunitaria y que no son servicios públicos.

Tenemos, por último, los reglamentos propios de los servicios públicos municipales. Estos deberían establecer, por ejemplo, cómo se presta el servicio de limpia, cómo se presta el servicio de parques y jardines o de alumbrado público o de agua potable; también, deberían determinar la forma en que el particular, que usa los servicios, tuviese conocimiento de cuáles son éstos y cómo puede reclamar por una deficiente prestación de los mismos. Esto, lleva a otra parte de la misma fracción III, que ahora establece que estos reglamentos los expedirá el ayuntamiento, de acuerdo con las bases normativas que expida la legislatura. ¿Por qué esta clarificación? Pues, porque antes ocurrían fenómenos que contradecían la anterior redacción del artículo 115. Y, en relación específica con este punto, yo estimo que la personalidad jurídica significa la posibilidad de darse normas propias; para un particular, es la posibilidad de contraer derechos y obligaciones; para una autoridad, para un ente público, es la posibilidad de dictarse sus propias normas o de celebrar actos jurídicos con particulares, y con otros estados también.

Però sucedía que los reglamentos municipales, a veces, tenían que ser aprobados por el congreso del estado; en otras ocasiones, tenían que ser expedidos previa sanción del gobernador, y en otras más, existían procedimientos muy complejos de aprobación de bases, por parte del congreso. Esto, ha provocado que la reglamentación municipal en México sea si no nula, sí de un desarrollo muy pobre, muy escaso, por la complejidad misma de la formación de los reglamentos municipales. Ahora, se trata de que el congreso del estado diga en una ley, la ley orgánica municipal o en la ley que fije las normas de expedición de reglamentos, cómo pueden los ayuntamien-

tos expedir sus reglamentos. Ello obliga, ahora sí, a que en todos los casos se den las bases normativas, por parte de la legislatura, para que los ayuntamientos expidan sus propios reglamentos. En el caso de Jalisco, la constitución o la ley orgánica municipal o una ley especial, tendrá que contener las bases para la expedición de reglamentos, bandos de policía, circulares y disposiciones administrativas por los ayuntamientos, y establecer cómo se pueden expedir, cómo entran en vigor, si se publican en el Diario Oficial de la Federación, si se publican en algún periódico de la localidad, si se vota por el ayuntamiento, de cuántos tipos pueden ser.

Nosotros hicimos una clasificación en cuatro tipos de reglamentos, pero podría haber más o podría haber menos. Pero, si se cumple lo afirmado anteriormente, se clarifica la intervención de la legislatura para ésto. ¿Por qué esa intervención? A mi juicio, la legislatura significa la instancia de legislación y de normatividad a nivel estatal, para lo que la constitución llama régimen interior; es decir, para la gestión del régimen interior de un estado, que es un elemento consustancial al sistema federal. Indudablemente que la reglamentación municipal va a formar parte del régimen interior del estado de Jalisco, por ejemplo, del que va a regir estrictamente a los jaliscienses, al margen de las disposiciones federales. Entonces, sí es importante que la legislatura expida estas bases normativas o que establezca en una ley, cuáles deben ser éstas.

La fracción III se refiere a un aspecto que también es de la mayor importancia, pues tiene que ver con la clarificación de cuáles son los servicios públicos del nivel municipal. Casi todos los que hemos vivido en un municipio los identificamos: limpia le corresponde al municipio, jardines, el rastro (antes de que fueran federales), la recolección de basura, los panteones, el alumbrado público, la seguridad pública. Entonces, lo que se hizo fue tratar de

homogeneizarlos en el artículo 115 que, ahora en su fracción III, dice: "los municipios, con el concurso de los estados, cuando fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que fije la legislatura atendiendo a las condiciones territoriales, socioeconómicas de los municipios y así como su capacidad administrativa y financiera".

En consecuencia, se establece un listado de servicios públicos. ¿Por qué? Porque hasta hace unos 5 ó 6 años, sólo 8 ó 9 leyes orgánicas municipales, traían una definición de lo que es servicio público municipal y cuáles eran éstos. Por lo que frecuentemente se dió el caso de que los estados absorbieran el transporte, la vigilancia del tránsito, la prestación del agua potable (que después el estado la perdió y la absorbió el gobierno federal a través de la SAHOP), y con todo ello se fuera haciendo más estrecho el campo de la cuestión municipal.

En casos como la zona metropolitana de Guadalajara, tenemos un problema álgido: el transporte, que atraviesa más de tres municipios del estado de Jalisco y, en consecuencia, ninguno de ellos puede dar la concesión exclusiva o la vigilancia o la autorización de tarifas o la capacidad impositiva de multas del ayuntamiento. En situaciones como ésta, es común (aunque no sé si suceda aquí), que se forme una comisión de transporte y al municipio se le prive de eso. Hay otro caso: el agua potable, es un problema que se hizo muy complejo y se volvió muy costoso proporcionarla; la perdió el municipio y la absorbió el gobierno estatal; después, la perdió el gobierno estatal y la tomó a su cargo el gobierno federal. Al respecto, hace un sexenio apenas, en la ley orgánica de administración pública, se estableció que era

facultad de la SAHOP, de la extinta SAHOP. Como puede apreciarse, con ello se iba restringiendo el ámbito de la actuación municipal. En consecuencia, el artículo 115 pretende clarificar, otra vez, qué le corresponde al municipio y cómo hacerlo, pero tiene también condicionantes y algunos supuestos a los que me referiré enseguida.

Dada la heterogeneidad municipal, se prevé que pueda darse el concurso de los estados en la prestación del servicio público, es decir, no se elimina; por el contrario, se quiere cuidar la eficiencia del servicio, porque también sería un flaco favor a la población, que hiciéramos un municipio muy autónomo política y jurídicamente, pero muy ineficiente para prestar servicios públicos. Entonces, se prevé o se establece y se reconoce la necesaria participación del estado, en atención a la diversidad de la capacidad administrativa y financiera de los ayuntamientos. Al mismo tiempo, conviene aclarar que la constitución únicamente enuncia un mínimo de servicios, y de ninguna manera limita el máximo de servicios públicos municipales que puedan proporcionarse.

Puede decirse entonces, hipotéticamente, que en el municipio de Guadalajara o en el de Zapopan o Tlaquepaque, no habrá intervención del estado, por ejemplo, para seguridad pública o para parques y jardines; pero, en el municipio de Los Altos puede haber intervención para el agua potable, es decir, éste no tendrá a su cargo el agua potable hasta en tanto no pueda satisfacer la prestación del servicio para la población; porque si dejamos al municipio de Degollado, Jalisco, que preste agua potable y resulta que no tiene recursos ni capacidad administrativa ni financiera para ello, va a suceder que la gente tendrá una deficiencia en el servicio público, que a lo mejor se está dando ahora por una empresa descentralizada del gobierno estatal o por una junta o comisión o por el gobierno federal.

Entonces, fortalecemos a la autoridad municipal y descubijamos a la población, y eso no tendría sentido. Se determina que puede haber concurso estatal siempre y cuando sea establecido por ley, es decir, que no quede otra vez al arbitrio del gobernador o del funcionario público estatal, sino que sea el congreso local y, a través de una ley, en donde se establezcan las bases de intervención o concurso del estado en la administración o prestación del servicio público.

Igualmente, hay una fracción que, a mi juicio, ha llamado poco la atención; me refiero al inciso (i), que establece que habrá también los demás servicios públicos municipales, que determine la legislatura local según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Pienso que ésto significa una auténtica posibilidad y obligación de hacer una tipología municipal, de establecer tipos de municipios y de establecer una forma de evaluación de la capacidad administrativa y financiera de éstos, para administrar tales o cuales servicios públicos. Esto, es importante porque es el reconocimiento de la diferencia de capacidades administrativas y financieras de los municipios.

Hasta antes de esta reforma, jurídicamente todos los municipios del país eran iguales, tenían la misma autonomía orgánica y la misma personalidad jurídica, aunque, evidentemente, presentaban diferentes grados de desarrollo administrativo, económico y social e inclusive político. En consecuencia, éste es el reconocimiento de que el congreso local puede hacer diferenciaciones de grados y de nivel de administración municipal.

Otro añadido importante, que trae ahí, es la posibilidad de que los municipios de un mismo estado se coordinen o se asocien para prestar estos servicios públicos, cuando la ley lo permita y lo establezca. Este,

es el caso de las conurbaciones interestatales, que ya se dan y que es un fenómeno que en Jalisco se vive con mucha intensidad, cuando menos en Guadalajara, y que puede posibilitar ahora que los municipios, por sí solos, sin la sujeción del estado, coordinen sus acciones sujetos nada más, a una legislación que prevea este concurso.

Hay otras reformas importantes, la fracción IV fundamentalmente, sobre la redefinición hacendaria y financiera del ayuntamiento. Este, es uno de los más cuestionados y cuestionables, porque aquí han habido, por ejemplo, quejas de los gobernadores, en el sentido de que ahora los únicos impuestos estatales que había, pasaron a ser municipales y que, en consecuencia, no va a haber más que dos tipos de impuestos: los federales y los municipales, y "el cajón de enmedio se perdió". También se dice que todos los recursos que fueron transferidos al municipio, los transfirió el gobierno estatal y no el gobierno federal, cosa que también a mi juicio es cierta; es decir, le quitaron impuestos al estado y se los dieron al municipio, pero no hay un sólo impuesto federal que haya sido otorgado a los municipios. Por ejemplo, todos los impuestos de la actividad inmobiliaria eran impuestos estatales y ahora van a ser municipales, entonces, tendría que haber un esfuerzo de cesión de impuestos federales hacia los estados o bien de impuestos federales hacia el municipio, para que fuese equitativa la distribución fiscal.

Otra reforma importantísima es la relativa a la fracción V. En la redacción anterior se provocó una confusión en el artículo 76, cuando se incluyó lo relativo al desarrollo urbano, porque se pensó que los municipios tenían facultades para ejercer la función legislativa, además de la reglamentaria. Por tanto, se creyó que había ocurrido un cambio en el sentido de que la expedición de leyes no era únicamente competencia de las legislaturas estatales. En realidad no hubo leyes municipales y sí leyes de los

congresos locales, que amplían y clarifican las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano.

Otra fracción que tiene una adición importante es la IX, en donde se clarifica un viejo problema existente en materia de relaciones laborales, entre los servidores públicos estatales y municipales y sus trabajadores.

Recordarán, como un antecedente, que al principio de 1917, la legislación de trabajo era competencia de los estados, y que es hasta 1929 que se ejercita la competencia federal para expedir las leyes de trabajo. En consecuencia, se reformó el artículo 123, transfiriendo, al orden federal, la facultad ejercida por los congresos locales para expedir las leyes.

Posteriormente, en 1958 se adiciona el artículo 123, aclarándose que el trabajo burocrático se regulará en forma diferente; es decir, las relaciones entre el estado y sus trabajadores se regularán por el apartado b y por una ley especial; sin embargo, nunca se contempló la relación de trabajo que surgía entre los trabajadores de los estados y municipios y las autoridades respectivas. Esta laguna constitucional no pasó desapercibida, y hace unos 3 ó 4 años hubo una tentativa, de parte de algunos sindicatos, por incluir en el apartado b a todos los trabajadores de los estados y municipios. Pero, esto presentaría algunos inconvenientes, pues imaginemos lo que ocurriría con cualquier sindicato de algún municipio pequeño, adherido a una central de trabajadores como la FSTSE, que tiene en su seno un millón 800 mil trabajadores, le echan encima un peso demasiado fuerte al municipio. Para evitar este problema, se clarificó que no era ni apartado b ni apartado a. Al respecto, hace unos años publiqué un trabajo en la Revista del INAP, donde sugería que estas relaciones laborales se

consideraran como un tema específico y proponía, en consecuencia, que se reformara el artículo 115, para adicionar que las relaciones de trabajo, entre estados y municipios y sus trabajadores, tendrían que ser reguladas por separado y no por la ley federal de trabajo ni por la ley del trabajo burocrático, que establecen condiciones que muy probablemente no pueden cumplir los estados ni los municipios.

En consecuencia, ahora se elimina el problema y los congresos locales tienen la tarea inmediata de actualizar su legislación del servicio civil, para dar cabida a esta nueva regulación.

Por último, en la fracción X del artículo 115, se establece ya la normatividad para las intensas relaciones de coordinación entre la federación y los estados. Si se acepta la posibilidad de que el gobierno federal y el estatal firmen convenios de coordinación, y se establece que estos mismos convenios pueden ser firmados entre el municipio y el estado, entonces se forma una cadena que yo creo que es lógica. Esto, tal vez quiera decir que no podrá haber convenios municipio-federación, sino que la transferencia de recursos o de funciones o de facultades deberá ser federación-estado y después, se podrá hacer una transferencia mediante convenios municipio-estado. Esta, es también una adición importante, pues aunque ya era una práctica muy frecuente la coordinación administrativa intergubernamental, ésta carecía de base constitucional y de una firmeza jurídica que la hiciera más sólida y más moderna. Si es indudable que se dan las relaciones administrativas entre los niveles de gobierno, por qué no hacer un precepto constitucional que establezca cuáles son las condiciones en que se deben dar. Y así ha ocurrido con la actual reforma al 115.