

REFORMAS Y ADICIONES AL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO*

Felipe Solís Acero

Antes de iniciar el tratamiento específico del tema, voy a hacer un somero recorrido histórico de la concepción municipalista contenida en las leyes fundamentales de nuestro país, con el fin de señalar los antecedentes del artículo 115 de la Constitución Mexicana de 1917 y estar en condiciones de plantear el análisis conducente de sus reformas y adiciones contenidas en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

La concepción municipalista está presente en la historia de nuestro país, aun antes de que se conciba al mismo estado federal. En 1519, con el establecimiento del municipio de la Villa Rica de la Veracruz, se inicia en nuestro país toda una tradición, todo un ejercicio y toda una experiencia municipalista y el municipio —como forma natural de organización comunal— está presente en todo el período de la Colonia.

Durante el siglo pasado, después de haber conquistado la independencia política, las diversas leyes fundamentales vigentes en nuestro país concibieron, de alguna forma, al municipio como célula de organización primaria; y si bien no tuvo una regulación constitucional de fondo y sistematizada, sí existió de alguna forma la referencia a la organización municipal refrendando la

experiencia que nuestro país tenía en esta fórmula fundamental de gobierno.

Cabe destacar que, tanto las constituciones federales de 1824 y 1857 y como las que establecían el gobierno central —siete leyes constitucionales de 1836 y las bases orgánicas de 1843—, contenían referencias específicas a la organización municipal y más aún, el propio estatuto del imperio de Maximiliano, refería al municipio con mayor profusión aún que las propias constituciones federales.

En 1917 la constitución general de la República establece por primera vez, una regulación sistematizada del municipio mexicano. Por desgracia, la concepción establecida en el artículo 115 constitucional, que no tiene parangón en la constitución de 1857, obedeció a una normatividad de tipo más política que administrativa; se trataba fundamentalmente, de encontrar respuestas a una situación política ignominiosa, que el municipio mexicano vivió durante los 30 años de la dictadura porfirista, con la existencia de las llamadas prefecturas políticas. A esa situación degradante de sumisión y de subordinación que el municipio mexicano vivió durante esta época, obedeció a que el constituyente de Querétaro se preocupara por establecer, en el cuerpo de la constitución, algunas cuestiones de regulación política fundamental.

* Ponencia presentada durante el *Curso de Capacitación Municipal*, que se efectuó en Chilpancingo, Gro., del 6 al 8 de octubre de 1983.

La constitución política de 1917 estableció, entre otras, algunas materias básicas como la relativa a la organización política; se señaló por primera vez, que el municipio mexicano estaría gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que entre éste y el gobierno del estado no exista ninguna autoridad intermedia. Esa ordenación constitucional, evidentemente era la respuesta del constituyente de Querétaro a la existencia de las llamadas prefecturas políticas durante la dictadura porfirista, que fungían como autoridades intermedias en perjuicio de la autoridad municipal. Igualmente, se concibió al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que conforman al país.

Otras materias fueron legisladas por el constituyente de 1917, como la materia hacendaria, mediante la cual se estableció que a los municipios correspondería la administración libre de su hacienda, conforme a los ingresos que dispusieran las legislaturas de las entidades federativas.

En materia educativa, se concibió a la autoridad municipal como la encargada de vigilar el cumplimiento del servicio público de educación. También se establecieron algunas disposiciones en materia de cultos en el artículo 130 constitucional, facultando a la autoridad municipal para ejercer vigilancia en esta materia. De igual manera, se contempló lo relativo al cumplimiento de deberes ciudadanos, como la prestación del servicio militar y de algunas otras obligaciones inherentes a la calidad del ciudadano, como el ejercicio de funciones electorales y de jurado.

Más recientemente, por reformas introducidas en 1975, se estableció también la facultad de la autoridad municipal de participar en la regulación del desarrollo urbano, mediante la expedición de disposiciones administrativas. En 1977, una nueva refor-

ma introducida en el artículo 115 constitucional, permitió la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de los municipios que tuviesen 300 mil o más habitantes.

No obstante que la constitución social de 1917, contempló al municipio como respuesta del congreso de Querétaro, como una de las demandas más consistentes de los grupos revolucionarios, pues cabe señalar que el plan del Partido Liberal, el de San Luis Potosí, el de Ayala y el de Guadalupe, contenían como demanda revolucionaria, el establecimiento del municipio libre; este ordenamiento no fue suficiente, pues no contemplaba todas las materias que debía, fundamentalmente aquellas relativas a aspectos económicos y administrativos del municipio.

Por otra parte, conforme la dinámica social permitió la evolución de nuestro país, se fue acentuando un proceso de centralización de las decisiones en la autoridad federal y este proceso federalizador de las nuevas atribuciones, fue dejando inerte al municipio, sin que se diera una respuesta de reformas constitucionales, que permitieran adecuar las atribuciones del municipio a las nuevas necesidades sociales.

Tuvieron que pasar 65 años, para que el contenido del artículo 115 constitucional fuera tocado de manera profunda con un conjunto de reformas y adiciones que, por primera vez, reorganizan y vuelven a sistematizar conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno, de acuerdo al postulado político —nacido de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid— de descentralizar la vida nacional, para dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este período de 65 años a que me refiero —que median entre 1917, en que fue

expedida la constitución e incorporado el artículo 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que en este momento están en vigor—, únicamente fueron introducidas dos reformas al artículo 115 constitucional: en el año de 1976, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de municipios de 300 mil o más habitantes en el marco de la reforma política. Con excepción de estas dos importantes reformas, en esos 65 años no se plantearon reformas al artículo 115 constitucional, no obstante la indudable necesidad de hacerlo.

De acuerdo con los postulados políticos fundamentales de democratización integral y de descentralización de la vida nacional, propuestos por el candidato presidencial y convertidos en programa de gobierno el pasado 4 de julio de 1982, a través del sufragio mayoritario en favor de estas tesis, se plantea en diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que son en primera instancia, aprobados por el Congreso de la Unión y seguidamente, por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la constitución general de la República y que finalmente entran en vigor el 3 de febrero de 1983 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el decreto legislativo correspondiente.

De las reformas y adiciones introducidas al artículo 115 constitucional, que involucren aspectos relativos a estados y municipios, a nuestro juicio son seis los aspectos más importantes que se tocan en el contenido de dichos artículos. En consecuencia, podríamos destacar seis grandes grupos de

modificaciones en lo relativo a la materia municipal que, si me lo permiten, podríamos tratar en forma separada.

En primer lugar, la introducción del artículo 115 refrenda lo establecido por el constituyente de Querétaro, en el sentido de que el municipio sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. La fracción I de dicho precepto constitucional, confirma que el ayuntamiento —que es el órgano colegiado encargado de gobernar el municipio—, será producto de una elección popular y directa y que entre este órgano y el gobierno del estado, no existirá autoridad intermedia alguna refrendando del mismo modo, el principio de la no reelección en los cargos de elección popular a nivel municipal.

Pero lo más importante para los efectos de esta plática, es que en materia de organización política localizamos dos modificaciones importantes, que integran el primero de los grupos a analizar. En primer lugar, en la fracción I se introducen el principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones municipales, al establecerse un procedimiento mediante el cual se puede suspender o desconocer al ayuntamiento en pleno de algún municipio o bien, a alguno o algunos de los miembros que lo componen.

En efecto, el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 constitucional, establece que “las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente de rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”. Este párrafo, de novedosa acuñación en el artículo 115 constitucional, permite

a los representantes populares que gobiernan los diversos municipios del país a estar garantizados por un procedimiento legal, que hace descansar la facultad de suspenderles o desconocerles en una autoridad que tiene exactamente el mismo origen que los ayuntamientos, ésto es, la elección popular y, por otra parte, establece bajo el principio de legalidad y de seguridad jurídica que, para que ésto pueda suceder, es necesario que se siga todo un procedimiento legal ante la legislatura estatal y que ésta, después de haber analizado las pruebas presentadas por los interesados y escuchado los alegatos que a su juicio convengan y sean procedentes, resolverán en definitiva si procede desconocer al ayuntamiento o suspender o revocar el nombramiento a alguno de sus miembros.

El hecho de que por primera vez se regule a nivel constitucional, un procedimiento para desconocer o suspender a funcionarios municipales de elección popular, obedece a la circunstancia de que en este momento, de las 31 leyes orgánicas municipales que existen en el país, 23 contienen la facultad del gobernador o de la legislatura para amonestar, suspender, remover o desconocer a los miembros del ayuntamiento o a éste en su totalidad, así como para designar autoridades sustitutas, llámense consejos municipales, ayuntamientos sustitutos, juntas de administración civil o cualquiera otra denominación.

La circunstancia de que en 23 de las 31 entidades federativas que componen la República, estuviese consignada semejante facultad del gobernador o la legislatura sin sujetarse a mayor trámite que su propia decisión, motivó al presidente de la República a incorporar en la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115, el establecimiento de un párrafo que permitiera devolver a los funcionarios municipales de elección popular el principio de seguridad jurídica y el respeto al origen de su encargo, que es precisamente de elección popular.

Si bien es cierto que la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su capacidad, ni su honestidad, ni su eficiencia, también lo es que el origen mismo de la elección popular de un funcionario debe ser motivo suficiente para que un procedimiento de remoción o suspensión de su cargo se sujete a un procedimiento legal, y qué mejor que, como lo establece ahora el artículo 115 constitucional, sea un procedimiento ante un órgano como la legislatura del estado, cuyos miembros tienen exactamente el mismo origen que el ayuntamiento, ésto es, la elección popular.

Hace unos días, en una reunión similar a ésta en la ciudad de México, un legislador señalaba la posibilidad de que la regulación del artículo 115 constitucional, en este párrafo que acabo de referirles, signifique un retroceso en la vida democrática del país, particularmente por lo que hace a la vida municipal. Nosotros discrepamos de esta opinión en tanto que, insisto, la sola elección popular de un funcionario no garantiza ni su eficiencia ni su necesaria inamovilidad en el cargo. Si es posible regular los procedimientos para establecer la remoción de su cargo de funcionarios de elección popular en el nivel federal, con la misma o mayor razón deben regularse los procedimientos correspondientes en el nivel municipal y, en todo caso, que sea la legislatura —en quien reside la voluntad popular— quien decida, después de un análisis cuidadoso, pulcro e imparcial, la remoción de los servidores públicos municipales de elección popular.

Conviene destacar que la propia fracción establece que, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, la legislatura designará, de entre los vecinos, a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos. Esto permite evitar la designación arbitraria que hasta este mo-

mento se ha venido haciendo, por parte de algunos gobernadores de los estados, quienes, cuando se trataba de presidentes municipales de partidos de oposición o incluso del nuestro, pero que evidenciaban falta de afinidad política con la autoridad estatal, procedían al expediente comodino de declarar que había desaparecido el ayuntamiento, designando, en su lugar, a alguna junta de administración civil o a algún consejo municipal. El nuevo tutelaje legal del artículo 115 permite garantizar sobradamente el ejercicio del cargo de los ayuntamientos con un saludable resultado democrático.

Otra modificación importante sobre la materia, se refiere a la integración de los ayuntamientos. Por reforma de 1977 se había establecido que en los municipios de 300 mil o más habitantes, se observaría el principio de representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos; la nueva reforma constitucional amplía la aplicación del principio derivado de la reforma política, a todos los municipios del país, independientemente de la población con que cuenten, conforme al último párrafo de la fracción VIII del artículo 115, que establece esta garantía.

Aunque la aplicación generalizada de dicho principio había sido adoptada por algunas constituciones estatales, como la de Tlaxcala, expedida en febrero de 1982 —lo cual era perfectamente válido desde el punto de vista jurídico-constitucional—, sí se antojaba importante esta modificación en el artículo 115, pues la democracia no puede estar condicionada a volúmenes de población.

La segunda reforma importante introducida en el artículo 115 constitucional, a nuestro juicio, es la contenida en la fracción II del propio artículo 115, que faculta a los ayuntamientos para ejercer la facultad reglamentaria. Dice la fracción II, respetando el contenido original que le diera el

constituyente de Querétaro, que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley" y, agrega la reforma constitucional, que "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 observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

La primera parte de la regulación de esta fracción II, tiene que ver con el contenido de la personalidad jurídica asignada por el constituyente de Querétaro al ayuntamiento, que no al municipio, pues éste es la simple circunscripción territorial. Es importante destacar, sin embargo, que en un análisis realizado a las diversas leyes orgánicas de los municipios, en las distintas entidades federativas del país, encontremos que en 13 de ellas existen disposiciones en las constituciones locales o en las leyes orgánicas municipales, que vulneraban el principio de otorgamiento de personalidad jurídica a los ayuntamientos cuando, por ejemplo, para realizar gestiones de cualquier tipo por parte de los representantes de los ayuntamientos, se exige —digo se exige porque todavía las leyes orgánicas municipales, en la inmensa mayoría de los casos, no han sido modificadas, creo que esperarán los resultados de la consulta popular a que ha convocado la Secretaría de Gobernación para proceder a ello—, que dichas gestiones sean por conducto del gobierno del estado. Pero además de lo anterior, hemos detectado diez casos, en otras tantas entidades federativas, en que se señala en sus leyes municipales, que los poderes del estado son superiores jerárquicos de los ayuntamientos o de los presidentes municipales, lo cual evidentemente restringe, si no es que vulnera o violenta, el principio constitucional de personalidad jurídica de los ayuntamientos y su consecuente atributo de autonomía y libertad.

Si bien el nuevo artículo 115 nada establece sobre el particular, es de esperar que, al modificarse la legislación municipal, desaparezcan estas ataduras que limitan la autonomía y libertad municipales y que no corresponden al sentido prístino de las reformas promovidas por el presidente de la República. Ojalá que el legislador local, que constitucionalmente no está obligado a establecer dichas modificaciones, vea con simpatía la posibilidad de promoverlas; sólo así el municipio podrá ser la "escuela de la democracia" en que ha pensado el presidente De la Madrid.

También vale la pena señalar que, en este primer párrafo de la fracción II, se contempla un concepto novedoso: el relativo al "patrimonio municipal"; la nueva fracción II asocia personalidad jurídica y patrimonio, señalando que los municipios manejarán éste "conforme a la ley". Importa destacar esta novedad porque el concepto de patrimonio cubre todos los aspectos de recursos municipales y, en consecuencia, va más allá de la simple administración hacendaria que le fue atribuida con libertad al municipio por el constituyente de 1917.

De esta manera, el constituyente permanente ha sometido al imperio de la ley secundaria —que en este caso debe ser la orgánica municipal—, el manejo del patrimonio respectivo que incluye, entre otros conceptos, los bienes inmuebles de dominio público y privado, los bienes muebles, los recursos materiales y los financieros de los municipios.

Por otra parte, esta fracción II sufre una importantísima adición que es producto de la personalidad jurídica, que se les ha reconocido a los ayuntamientos y que consiste en la facultad de éstos "para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". Ahora bien, ¿Qué tipo

de disposiciones administrativas o de reglamentaciones son las que pueden expedir los municipios?

En primer lugar, cabe aclarar que en todos los casos se trata de facultades administrativas, pues en el marco de distribución de competencias de nuestro sistema constitucional, el ayuntamiento carece de atribuciones legislativas. La facultad reglamentaria que se le otorga es producto de su propia personalidad jurídica y se trata, en todo caso, de los reglamentos que la doctrina jurídico-administrativa han conceptualizado como autónomos, porque no derivan su existencia de la previa expedición de una ley cuyo contenido detallen.

En este sentido y atendiendo una clasificación convencional para efectos de tipo metodológico, nosotros podemos decir que, en ejercicio de esta facultad reglamentaria, los ayuntamientos pueden expedir reglamentos fundamentalmente de cuatro tipos.

En primer término, tendríamos los reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento, ésto es, aquéllos que van a determinar la forma de integración del ayuntamiento de acuerdo con lo que establezca la ley orgánica municipal de la entidad federativa correspondiente, la forma en que se deberán conducir las sesiones del ayuntamiento y la participación de los diversos miembros del ayuntamiento en las sesiones. Esto último, en la actualidad, resulta de suma importancia, porque conforme a lo establecido en las nuevas disposiciones del artículo 115 constitucional, el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos es válido para todos los municipios del país, independientemente de la cantidad de habitantes con que cuenten y ello implicará que con este motivo, los ayuntamientos cuenten con representantes de partidos políticos de oposición, lo que ahora sí conllevará la necesidad de que exista un

reglamento interior del ayuntamiento, que permita regular con precisión y con detalle la participación de cada uno de sus miembros en las sesiones, puesto que ahora, atendiendo a una situación política de hecho, ya no será una discusión entre correligionarios de partido, sino que abrirá a representantes de las diferentes corrientes políticas del país, representadas en los distintos partidos políticos que logran alguna posición en los municipios y, en consecuencia, las reglas del juego deben quedar claras.

El segundo tipo de reglamentos que pueden expedir los ayuntamientos, en ejercicio del párrafo segundo de esta fracción II del artículo 115 constitucional, son aquéllos que establecen y regulan la organización administrativa del municipio. Mediante reglamentos de este tipo, se puede establecer la estructura administrativa del municipio y regular con precisión y detalle —eliminando duplicidades y evitando zonas grises de ejercicio administrativo—, qué corresponde hacer a cada una de las unidades administrativas que componen la administración pública municipal, que es el órgano auxiliar del presidente municipal en la ejecución de las atribuciones que le confiere la ley orgánica municipal, las distintas reglamentaciones que el propio ayuntamiento expida o bien los acuerdos que él mismo tome como órgano colegiado de decisión en los municipios.

En consecuencia, será necesario pensar en expedir un reglamento interno de la administración, mediante el cual se establezca qué le compete hacer al secretario del ayuntamiento, qué al tesorero municipal, qué al director de obras, qué al director de policía y tránsito, si existe, qué al director de parques y jardines, etc. Esto permitirá determinar con claridad, hacia el interior de la administración pública municipal, qué le compete hacer a cada uno de ellos; y hacia afuera, permitirá a la ciudadanía conocer con anterioridad y con precisión, quién es la autoridad legalmente responsa-

ble de atender las demandas o los planteamientos de la ciudadanía frente a la autoridad municipal.

El tercer tipo de reglamentos que puede expedir el ayuntamiento, serían aquéllos que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales. Este tipo de reglamentos, cobra particular importancia en este momento puesto que, como veremos en seguida, la nueva fracción III del artículo 115 constitucional, establece enunciativamente cuáles son los servicios públicos municipales que el ayuntamiento puede prestar. En consecuencia, es importante que pueda existir este tipo de reglamentos que expida el ayuntamiento, que permitan señalar el establecimiento y la forma de organización o de funcionamiento, por ejemplo, del servicio público de limpia o del servicio público de agua potable y alcantarillado, en fin, de los distintos servicios públicos que tenga a su cargo el ayuntamiento. Para la población demandante es importante saber cuáles son las reglas de operación legal de un servicio público.

Y, finalmente, el cuarto tipo de reglamentos que puede expedir el ayuntamiento, se refieren a aquéllos que establezcan y regulen las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria. Esto resulta sumamente importante, porque existen muchas actividades desarrolladas por los particulares que pueden y deben ser reguladas por la autoridad municipal; de esa manera, podrían expedirse reglamentos de cierre comercial, de uso de espacios públicos, de espectáculos, de peluquerías, etc.

La normatividad de este tipo de actividades por los ayuntamientos les permitiría, inclusive, establecer instrumentos para obtener ingresos adicionales por concepto de la imposición de multas administrativas, por el incumplimiento o infracción de lo establecido en dichos reglamentos, lo cual signifi-

caría un auxilio importante en materia de ingresos.

Es importante destacar que, a la par de la facultad reglamentaria atribuida a los ayuntamientos, también se les faculta para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como circulares y disposiciones administrativas. Entre paréntesis, el bando de policía y buen gobierno parece una vieja tradición que nos viene de la Colonia, tratándose de reglamentos con amplio contenido, que va de la regulación de la seguridad pública municipal a la normatividad de conductas particulares.

De lo establecido en la fracción II del nuevo artículo 115 constitucional, quisiera destacar tres aspectos que, a mi juicio, parecen importantes. En primer lugar, se señalan, por primera vez, de manera enunciativa los servicios públicos que puede prestar el ayuntamiento. ¿Por qué enunciativamente?, porque atendiendo a la heterogeneidad municipal que se manifiesta en los 2,378 municipios que componen la geografía nacional, no se puede determinar con precisión un catálogo completo de servicios públicos que puedan prestar todos los ayuntamientos, independientemente de sus condiciones geográficas, socioeconómicas o políticas. No es posible que podamos identificar a los cuatro municipios de Baja California, por ejemplo, con los 570 de Oaxaca; su situación socioeconómica, su desarrollo social, el nivel cultural de sus habitantes, sus necesidades, su situación política es totalmente diferente entre sí.

Estas circunstancias las entendió plenamente el constituyente permanente y por ello, procedió a establecer enunciativamente cuáles servicios públicos municipales podría prestar el ayuntamiento dejando, en todo caso, a la legislatura local la facultad de señalar algunos otros servicios públicos que pudiera prestar el ayuntamiento. Al respecto, en el caso de municipios grandes como Monterrey o como Guadalajara

o como Tampico o, en fin, algunos otros municipios de mayor potencialidad económica, resulta obvio que pueden prestar no solamente los señalados en el artículo 115, sino algunos otros más.

Es importante insistir en que por primera vez, se establece esta regulación y que en todo caso, los municipios, interpretando lo señalado en la primera parte de la fracción III, con los que pueden decidir qué tipo de servicios públicos de los que hemos reseñado aquí, pueden prestar de manera directa, atendiendo a su capacidad económica; en consecuencia, aquellos municipios que carezcan de capacidad para prestar algunos servicios públicos podrán convenir con el estado, para que éste asuma la prestación de los mismos o para que se haga de manera coordinada.

Hablemos, por ejemplo, del servicio público de agua potable y alcantarillado, que en muchas entidades federativas del país se ha venido prestando por el gobierno del estado. Sobre el particular, recuerdo que el 5 de noviembre de 1980, cuando se determinó la transferencia de los sistemas de agua potable y alcantarillado por parte de la antigua SAHOP, hacia los estados, se concibió esta acción como un propósito de fortalecimiento del federalismo, totalmente indiscutible desde el punto de vista político; pero desde el punto de vista económico y técnico, seguramente sea conveniente referir que generaba algunos problemas serios, porque muchas de las redes de agua potable y alcantarillado, sobre todo de ciudades antiguas, se encontraban inutilizadas y, por otra parte, en muchos casos pesaban sobre estos sistemas deudas contraídas en dólares, como es el del organismo que presta el servicio de agua potable en Monterrey y su área de influencia, en donde recientemente, el presidente de la República dispuso que el gobierno federal absorbiera una deuda de aproximadamente siete mil millones de pesos, que dicho organismo tenía con BANOBRAS, que a su vez,

recibe financiamiento en dólares por parte del Banco Interamericano de Desarrollo.

En consecuencia, la prestación de los servicios públicos municipales no puede verse bajo un mismo enfoque o bajo una misma perspectiva y hay que atender a los distintos aspectos de los municipios y a sus diversos niveles de desarrollo socioeconómico. Esa sería la primera observación importante a esta fracción.

La segunda observación importante a esta nueva fracción II del artículo 115 constitucional, a nuestro juicio, es que establece las bases para señalar una tipología municipal. El penúltimo párrafo de la fracción III, dispone que los servicios públicos que presten los ayuntamientos serán los que hemos referido con anterioridad pero, además, aquéllos que las legislaturas locales determinen "según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Lamentablemente, el legislador refirió ésta a mi juicio importantísima adición al artículo 115, a una situación específica que son los servicios públicos municipales. Yo creo que hubiese sido más prudente que el constituyente permanente hubiera compelido de alguna forma, en el propio texto del artículo 115, a las legislaturas estatales, a establecer una tipología municipal en sus respectivas leyes orgánicas municipales.

Creo que es muy comprensible que en los 2,378 municipios que componen la geografía nacional, tenemos municipios rurales, municipios suburbanos, municipios urbanos y municipios metropolitanos, conforme a una pionera clasificación contenida en el manual de administración municipal, editado por la antigua coordinación general de estudios administrativos de la presidencia de la República, y que esa circunstancia es producto de la manifiesta heterogeneidad municipal; siendo por ello importante que la legislación sienta las bases de esa di-

ferenciación. Sin embargo, y a pesar de que no hubo esa disposición expresa del constituyente permanente, creo que de los términos de esta redacción podemos inferir bases para establecer, en el nivel estatal, los elementos fundamentales para determinar una tipología municipal necesaria, indispensable, sustancial para poder ver con diferente perspectiva los municipios, atendiendo a sus necesidades y a sus condiciones geográficas, económicas y políticas, pues un viejo axioma jurídico enseña que tratar igual a desiguales, es profundamente injusto.

Finalmente, el tercer comentario importante que creo relevante plantear respecto de esta fracción III, es que el último párrafo de la misma establece las bases para la coordinación intermunicipal. En efecto, ese párrafo señala que "los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan". Vuelvo a hacer aquí el mismo comentario relativo al párrafo anterior: lamentablemente, el constituyente permanente estableció las bases de coordinación intermunicipal para el caso de los servicios públicos, pero creo que el espíritu del constituyente fue llevar la legislación relativa a la coordinación intermunicipal no solamente en lo que concierne a la prestación de los servicios públicos, sino para, en términos generales, convenir el desarrollo municipal en todas aquellas materias de atribución municipal.

Seguramente, en este caso, el constituyente permanente estaba pensando en aquellos municipios de zonas conurbadas, como la zona metropolitana de la ciudad de México; en el caso de municipios del Estado de México o la correspondiente de Monterrey o de Guadalajara, en donde por la conurbación que existe entre varios municipios, hay servicios públicos como el de transporte, agua potable y alcantarillado u otros, que de alguna manera se tienen que

convenir intermunicipalmente para la mejor eficacia en la prestación de los mismos.

No obstante lo anterior, creemos que aun en los casos de los municipios que no son precisamente conurbados, pudiera prevverse en la legislación estatal, de acuerdo con el espíritu del constituyente, la posibilidad de coordinación intermunicipal para fomentar el desarrollo armónico de las distintas comunidades de un mismo estado y de esa manera, promover la interacción, la interactuación de los distintos municipios de una misma entidad no solamente para efectos, repito, de la prestación de servicios públicos, sino para determinar las bases de un desarrollo socioeconómico municipal más armónico. Estos serían los tres comentarios importantes que hemos querido plantear a este tercer grupo de reformas.

El cuarto grupo importante de modificaciones que sufre el artículo 115 constitucional, es el que se refiere al establecimiento de bases para la nueva regulación hacendaria. Antigüamente, el artículo 115 establecía que los municipios administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría conforme a las contribuciones que les señalara la legislatura estatal, las cuales serían suficientes para atender las necesidades municipales; sin embargo, una de las circunstancias fundamentales de la penuria financiera de los municipios es, precisamente, la ausencia de suficientes ingresos propios y de otros mecanismos efectivos de financiamiento. En la iniciativa que el presidente De la Madrid envió al congreso, propuso —y éste pasó sin mayores modificaciones—, una serie de garantías de carácter fiscal, que son otorgadas a los municipios.

En la nueva fracción IV del artículo 115, se contienen las nuevas disposiciones en materia fiscal; por su contenido, conviene destacar la que establece que la hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes de dominio público y del dominio privado que le pertenezcan; los

rendimientos que éstos produzcan será la primera de las fuentes de ingreso de los municipios, “de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”.

Este es el postulado fundamental de la fracción IV, que sigue la misma tónica de redacción de la original fracción II; cabe hacer sobre su contenido, dos observaciones importantes: la primera de ellas, es que en la integración de la hacienda municipal, el legislador no sólo ha contemplado las contribuciones que fije la legislatura local, sino que incluye los rendimientos que le proporcionen sus bienes —conforme señalamos antes—, facultando a las legislaturas para que determinen las contribuciones municipales y “otros ingresos” que consideren prudentes. La segunda observación consiste en que desaparece la frase original del constituyente de Querétaro, en el sentido de que las contribuciones municipales fijadas por las legislaturas, “en todo caso serían suficientes para atender las necesidades municipales”; la omisión de esta locución quizá obedezca a que en la práctica, nunca se cumplió con dicho mandato y que era preferible establecer de manera expresa en el texto constitucional, garantías hacendarias en favor de los municipios.

Efectivamente, la propia fracción IV previene en seguida que, en todo caso, “los municipios percibirán tres ingresos fundamentales: todas aquellas contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles”, ello significa que en adelante, el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio y demás impuestos y derechos que se deriven de la propiedad inmobiliaria, pasan a formar parte de la hacienda de los municipios.

Conviene señalar que esta parte del artículo 115 constitucional —conforme a lo

establecido en el artículo 1o. del decreto de reformas al propio artículo 115, publicado el 3 de febrero de este año—, entrará en vigor hasta el 1o. de enero de 1984 por razones obvias, ya que el decreto de reformas a la constitución aparece en el Diario Oficial, el 3 de febrero y nosotros vivimos períodos fiscales de un año que se inician el 1o. de enero y concluyen el 31 de diciembre, primera razón y segunda, porque era necesario establecer el plazo de gracia de un año para reordenar las estructuras fiscales de los estados, a fin de que no fuese de manera imprevista o, digamos, no meditada el establecimiento de la transferencia de estos recursos a los municipios.

Los otros dos ingresos que siempre deberán percibir los municipios, consisten en las participaciones federales, que la federación cubrirá a los municipios conforme a las “bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas” y en aquellos “derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”.

Cabe advertir que la nueva disposición establece que nunca las leyes federales podrán limitar la percepción de los ingresos propios de los municipios y que las leyes estatales no podrán establecer exención en relación con los mismos.

Finalmente y sin entrar en mayores detalles, queremos referir que otra de las novedosas cuestiones que señala la fracción IV en materia hacendaria, es que a partir también del año entrante, los presupuestos de egresos municipales serán aprobados por los ayuntamientos “con base en sus ingresos disponibles”.

Como ustedes saben, hasta este año los distintos ayuntamientos del país debían formular su proyecto de presupuesto de egresos, el cual era finalmente, aprobado por la legislatura estatal y obviamente, los ingresos de los municipios eran determinados única y exclusivamente por las legisla-

turas estatales, conforme al principio de que en materia fiscal, únicamente el órgano legislativo tiene facultad para la fijación de los impuestos y derechos que son aplicados a la población. En consecuencia, de acuerdo con las nuevas estipulaciones de la fracción IV del artículo 115, se refrenda que los ingresos sigan siendo exclusivamente señalados por la legislatura, pero enfáticamente, hay una reforma en cuanto al presupuesto de egresos; a partir de 1984, los ayuntamientos tendrán la facultad de elaborar y aprobar por sí mismos, sin estar sujetos a la autorización de la legislatura, sus presupuestos de egresos conforme a los ingresos disponibles. Esto es sumamente importante, porque implicará un nuevo ejercicio de responsabilidad para los ayuntamientos del país y al propio tiempo, la posibilidad de ensayar con libertad plena el establecimiento de prioridades en el destino del gasto público municipal.

El quinto grupo importante de reformas que se introduce al artículo 115 constitucional, se refiere a las disposiciones en materia de desarrollo urbano. Sobre el particular, tenemos un antecedente en 1975: cuando se reformó el artículo 115 para facultar a los ayuntamientos, a participar en las regulaciones del desarrollo urbano municipal y en el ámbito de sus competencias; al respecto, ustedes recordarán que en ese año, se generó una profunda discusión pública en el país con motivo de la expedición de la ley general de asentamientos humanos, como consecuencia de las reformas a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales. Entre otras cosas, se discutía que los ayuntamientos no tenían facultad constitucional para normar lo correspondiente al desarrollo urbano y que el atribuirles, en el artículo 115, facultades en la legislación de esta materia, se le daban facultades legislativas de las que carecían por naturaleza y esa discusión pasó afortunadamente, sin mayores consecuencias y los ayuntamientos tuvieron facultades para regular el desarrollo urbano municipal.

La nueva ordenación contenida en las fracciones V y VI, pretende darle algunos matices de mayor autonomía municipal en esta materia y, entre otras cosas, establece que a los municipios, en los términos de las leyes estatales y federales correspondientes, se les faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales. Esto, es importante, porque no se trata de una simple corrección conceptual o terminológica, sino que hay una modificación sustantiva en términos de la nueva redacción.

En efecto, anteriormente la facultad municipal consistía en expedir disposiciones administrativas en el ámbito de su competencia y para formular los planes de desarrollo urbano municipal, atribución que en muy pocos casos podían cumplir los municipios por sí mismos y casi siempre requerían del auxilio de las autoridades federales, concretamente de la antigua Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dada su escasa capacidad técnica sobre el particular. Pero ahora no sólo se les faculta para expedir disposiciones administrativas que regulen el proceso de desarrollo urbano, esto es, reglamentos, acuerdos, circulares; sino también para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; esto, es muy importante, porque implicará modificaciones sustanciales en las leyes de desarrollo urbano o leyes de asentamientos humanos de las entidades federativas, para adecuarlas a las nuevas disposiciones de este mandato, además de que, en las reformas que se introduzcan a las correspondientes leyes orgánicas municipales, tendrá seguramente que establecerse algún capítulo correspondiente al desarrollo urbano municipal.

En los términos de la nueva fracción V, también se consignan como atribuciones municipales, su participación en la "creación y administración de sus reservas territoriales" y "controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra

urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva", para lo cual, se faculta a los ayuntamientos para que expidan "los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". Evidentemente, que la nueva disposición contempla el desarrollo urbano como un fenómeno que requiere de una planeación integral, razón por la cual se establecen bases para normar acciones adyacentes como las relativas a las reservas territoriales, al desarrollo ecológico o al otorgamiento de permisos o licencias de construcción; con todo esto, el ayuntamiento adquiere mayores márgenes de responsabilidad en la planeación del desarrollo urbano municipal.

Por su parte, la también nueva fracción VI se dedica a señalar la participación conjunta y coordinada de federación, estado y municipios en el caso de zonas de conurbación, que abarquen municipios de dos o más entidades federativas. Valga mencionar, simplemente, que cuando la zona de conurbación sólo incluya municipios de un estado, será éste y los correspondientes ayuntamientos, quienes participen en su normación conforme a la ley local respectiva; lo anterior, interpretando a *contrario sensu* el mandato de la fracción VI.

Por último, la sexta reforma importante que se introduce al artículo 115 constitucional, con afectación directa en el terreno municipal, es aquélla que se refiere a la regulación del régimen laboral; sobre el particular, resulta sumamente importante que consideremos algunos antecedentes, así sea brevemente:

El artículo 123 de la Constitución General de la República, en su contenido original de 1917, estableció que la facultad de expedir leyes en materia de trabajo, sería compartida entre la federación y los estados; a ello obedeció que en la década de los veinte hayan existido algunas leyes laborales a nivel local, como la famosa ley de

trabajo del Estado de Veracruz. Por razones de orden político se consideró oportuno en 1929, que la normatividad en materia de trabajo fuese de competencia exclusivamente federal y que únicamente en cuanto a la ejecución de la ley, se contemplara la competencia de tribunales federales y de tribunales estatales de manera concurrente, para resolver las controversias motivadas u originadas con motivo de la aplicación de dicha ley federal. Reformas constitucionales a los artículos 73 y 123 establecieron en 1929, que sólo a la federación competía regular la materia del trabajo en el país, expidiéndose en 1931, en consecuencia, la primera ley federal de trabajo; que abrogó las leyes locales de trabajo que existían en algunos estados del país, dejándose, repito, la competencia de la aplicación de la ley —ahí sí compartida o concurrentemente— a la federación y a las entidades federativas.

Nunca se tocó constitucionalmente, hasta entonces, el problema de las relaciones laborales de los trabajadores municipales y de los trabajadores al servicio de los distintos poderes del estado, generando esta situación amplias discusiones sobre el particular. No obstante lo anterior, las legislaturas estatales vinieron expidiendo leyes de servicio civil o estatutos jurídicos, reguladores de las relaciones laborales de los trabajadores del estado y, en muchos casos, de los municipios.

En 1960, el presidente López Mateos plantea la incorporación del apartado B al artículo 123 constitucional, para normar las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los distintos poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, pero no se incluye a los trabajadores al servicio de los municipios y del estado. Obviamente, que esta nueva legislación acentuó la polémica constitucional, acerca de cuál era entonces, la naturaleza del servicio que los trabajadores prestaban al estado y a los municipios; si se consideraba como relación de trabajo, entonces las leyes que existían

en todas las entidades federativas del país —porque en todas existen—, eran inconstitucionales, puesto que carecían de facultades para legislar en materia de trabajo, conforme a lo que señalamos en el sentido de que ésta era una atribución federal desde 1929. Si se concebía como una disposición de tipo administrativo, también había disputas muy importantes, porque es difícil distinguir entre la normatividad estrictamente administrativa y la de tipo laboral, que contempla cuestiones como son aquéllas que se refieren a las condiciones generales de trabajo, a la jornada de trabajo, a la intensidad de trabajo, a primas de antigüedad, de vacaciones, condiciones de seguridad social y de higiene y seguridad, entre otras, todas las cuales se contenían con mayor o menor intensidad en las leyes de servicio civil que existen en los estados.

Para despejar estas dudas, no fue suficiente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación justificara el carácter constitucional de estas leyes, reconociendo las respectivas facultades legislativas de los estados sobre el particular, al resolver algunos juicios de amparo, interpuestos en contra de resoluciones dictadas por tribunales estatales de arbitraje con fundamento en dichas leyes.

Por fortuna y para desterrar las dudas de los escépticos, la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 presentado por el presidente Miguel de la Madrid, contempló una novedosa fracción IX que prevenía la ordenación de esta materia. Es muy importante señalar que la única parte de dicha iniciativa presidencial, que fue sustancialmente modificada en el Congreso de la Unión durante el proceso legislativo de discusión y aprobación, fue precisamente la fracción IX; ninguna de las otras fracciones que aquí hemos referido sufrió modificaciones sustantivas, fueron modificaciones de redacción por ejemplo, para sustituir municipio por ayuntamiento o a la inversa. Repetimos, la única que sufrió modifica-

ciones fundamentales en el proceso legislativo fue la fracción IX.

El proyecto original del presidente De la Madrid, señalaba que las leyes que sobre el particular expidieran las legislaturas, debían considerar la correspondiente al servicio civil de carrera en los municipios y en los estados, y establecer normas que garantizaran la permanencia en el empleo, así como señalar las bases que aseguraran el servicio de seguridad social a los trabajadores estatales y municipales, con todo lo cual se señalaba un contenido mínimo para dichas leyes. Sin embargo, de manera inexplicable, tales consideraciones del proyecto no fueron aprobadas y la fracción IX, finalmente aprobada por el congreso, simplemente dispuso que las legislaturas estatales expedirían leyes que regularan las relaciones de trabajo "con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional", sin referir conforme a qué apartado, y que los municipios observarían las mismas reglas en cuanto a sus trabajadores.

La disposición constitucional, tal y como está en vigor, propicia la necesidad de plantear varios comentarios: en primer término, se obliga a las legislaturas locales para que expidan leyes sobre la materia, pero sin sujetarlas a un contenido mínimo, lo cual seguramente dará lugar a una heterogeneidad legislativa sobre el particular; en segundo lugar, se establece que dichas leyes se expedirán conforme a las bases del artículo 123 constitucional —lo que en cierto sentido implica el señalamiento de un mínimo de contenido: el de dicho precepto—, pero sin definir a qué apartado en lo específico.

Esta falta de definición, ha propiciado que se generen dudas al respecto; algunos piensan que las bases que han de tomarse en cuenta por los estados, para expedir sus leyes, deben ser las del apartado B, pues éste es el que se refiere al trabajo burocrático y los más opinan que dichas bases han de ser las del apartado A ya que el B, según lo establece expresamente, sólo condi-

ciona las relaciones laborales de los trabajadores "de los poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal". Nosotros pensamos que dichas bases pueden ser las de ambos apartados, pues al no referir la fracción IX del artículo 115 a ninguno de ellos, dejan abierta la posibilidad para que así sea, lo cual, además, es jurídicamente procedente.

El tercer comentario que queremos hacer es que, en todos los casos, los trabajadores municipales estarán sujetos al mismo tratamiento jurídico-laboral de los estatales, con lo cual se supera la marginación legal a que se encontraban sujetos los municipios en muchos estados del país, pues si bien en algunos de ellos las leyes respectivas incluían a los municipios, en otros únicamente reglamentaban el trabajo de los servidores públicos estatales.

Para terminar, quisiera señalar que el constituyente permanente —del cual forman parte las legislaturas estatales—, estableció en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas al artículo 115 constitucional, que las legislaturas tendrían el plazo de un año para introducir las reformas y adiciones que fueren necesarias, a las constituciones locales y a las leyes orgánicas municipales, para adecuarlas al contenido novedoso del artículo 115 constitucional. Desgraciadamente, el legislador pasó por alto que, en algunas entidades federativas del país, para reformar sus respectivas constituciones, se requiere la aprobación de la legislatura en dos distintos períodos ordinarios de sesiones o bien, en algunos casos como el de Michoacán, hasta de la aprobación concurrente de dos distintas legislaturas; lo cual jurídicamente supone la imposibilidad legal de que, en esos casos, las legislaturas pudieran cumplir con la exigencia del segundo artículo transitorio del decreto de reformas al 115 constitucional.

Creemos, sin embargo, que en este momento resulta menos trascendente discutir

esta circunstancia, porque ahora es más importante esperar las conclusiones de las reuniones de consulta popular a que ha convocado la Secretaría de Gobernación, para analizar temas municipales sustantivos. Es de esperar que las legislaturas recojan

con interés y simpatía las demandas de la ciudadanía, de los grupos sociales organizados y de las organizaciones políticas en torno a lo que debe ser la normatividad municipal en las distintas entidades del país.