

EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *Desaparición de ayuntamientos*. 3. *Facultad reglamentaria*. 4. *Redistribución de atribuciones*. 5. *Prestación de servicios públicos*. 6. *Facultades de coordinación y asociación*. 7. *Hacienda pública*. 8. *Impuesto predial*. 9. *Catastro*. 10. *Participaciones federales*. 11. *Suplencia de ediles*. 12. *Presupuesto de egresos*. 13. *Representación proporcional*. 14. *Régimen laboral*. 15. *Convenios*. 16. *Desarrollo urbano*. 17. *Conclusiones*.

1. *Introducción*

Uno de los capítulos más importantes de la campaña política del actual presidente de la República, Miguel de la Madrid, fue sin lugar a dudas el de la consulta popular para el fortalecimiento municipal que por primera ocasión se llevó a cabo. Reuniones en cada uno de los estados, siete preparatorias y una de carácter nacional, dieron oportunidad de confirmar que el municipio libre no era sino una bandera usada en discursos por quienes requerían de hacer gala de vocación democrática, y que en realidad se debatía en la pobreza, la indiferencia y la ausencia de vigor y facultades.

La difícil vida municipal fue expuesta con toda crudeza ante quien nos gobernaría los siguientes seis años. En cada una de las reuniones, machaconamente se escuchaba de labios de mexicanos, de diversas regiones del país, que el municipio carecía de atribuciones, que estaba a merced de los gobernadores, que era aplastado por el centro, que su hacienda era raquítica y su participación en el desarrollo urbano escasa.

El resultado de la consulta popular para el fortalecimiento municipal, en forma abrumadora, señaló la debilidad del municipio y el asfixiante centralismo de la vida nacional, y, por ende, la inconformidad ciudadana por ese orden de cosas. Por alguna razón, se apuntó, el municipio libre, bandera de la democracia y quimera libertaria, no había podido en su larga existencia mexicana desarrollarse ni siquiera medianamente y, por el contrario, había sido avasallado por ideas centralizadoras. De las conquistas obtenidas en la Revolución de 1910, la municipal había quedado peligrosamente rezagada.

Con estos datos, en su calidad ya de presidente de la República, Mi-

guel de la Madrid, estudioso del constitucionalismo y convencido de la necesidad de descentralizar la vida nacional, promovió una amplia reforma al artículo 115 constitucional, sustentación fundamental del municipio mexicano, misma que aprobada por el poder constituyente se incorporó a la carta magna.

El nuevo marco constitucional determinó con claridad el conjunto de atribuciones mínimas que corresponden al municipio y que tienen que ver directamente con el gobierno de la comunidad; especifica el procedimiento y las causales en las que procede la desaparición de ayuntamientos; plantea la posibilidad de coordinación y asociación municipal en la prestación de algunos servicios públicos; precisa los rubros mínimos que componen la hacienda municipal; faculta a los municipios como verdaderos rectores del desarrollo urbano, y establece el principio de la representación proporcional en todos los ayuntamientos, entre otros aspectos.

En esta circunstancia, cabe pensar que las cosas para el municipio cambiarán. El marco jurídico general está dado. Sin embargo, se requiere que se adecue la legislación local y sobre todo que los funcionarios federales y estatales tengan vocación municipalista y entiendan el espíritu de la reforma, que las actuales dificultades económicas del país no impidan la vigorización de la hacienda municipal, que el espíritu caciquil o la impreparación no provoquen un mal manejo de las nuevas atribuciones y que exista una participación ciudadana eficaz y razonada. De otra manera, el municipio libre seguirá siendo un ideal inalcanzable.

2. Desaparición de ayuntamientos

Una de las demandas que más reiteradamente se hicieron fue la de poner freno a los abusos de los gobiernos y legislaturas de los estados, que con razón o sin ella y por una u otra circunstancia declaraban con alarmante frecuencia la suspensión o desaparición de ayuntamientos o la de alguno de sus miembros, nombrando en su lugar a incondicionales y anulando la voluntad ciudadana. Así, cualquier actitud disidente era en muchos casos resuelta por el camino aparentemente más fácil: la desaparición de ayuntamientos.

Nosotros, hace casi dos años, en ocasión de una reunión de consulta popular en Ciudad Renacimiento, ante el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, señalamos que el artículo 115 de la Constitución federal debía establecer lineamientos que evitaran que

en algunos estados "desaparecieran" arbitrariamente los ayuntamientos elegidos por el pueblo y fueran sustituidos por consejos municipales designados por gobernadores prepotentes y legislaturas complacientes.

Es de hacer notar que en su antigua redacción el artículo citado era omiso en ese aspecto, dejando que las entidades federativas normaran lo relativo a esa materia atendiendo a sus propios criterios. En Guerrero, por ejemplo, la Constitución faculta al Congreso a que apruebe en su caso la suspensión total o parcial de los ayuntamientos, que haya solicitado el gobernador, así como su propuesta de sustitutos. Es decir, la solicitud de remoción y reemplazo debe provenir del Ejecutivo y su única limitante radica en que exista causa justificada.

La nueva redacción del artículo 115 precisa reglas comunes a las que deben acogerse en todo el país la desaparición de ayuntamientos, restringiendo el ámbito discrecional en las decisiones. Estas reglas, a grandes líneas, son: primero, la suspensión deberá acordarse por dos terceras partes de los integrantes de la legislación; segundo, sólo procede si se da una de las causales previstas en una ley específica, y tercero, deberá darse oportunidad de defensa a los miembros del ayuntamiento que se pretende suspender. Asimismo, se precisa que en su caso los suplentes entrarán en funciones y, a falta de ello, si no procede convocar a elecciones, se designará de entre los vecinos a los consejos municipales que deban terminar el periodo respectivo.

De acuerdo a lo anterior, los cambios son notables y trascendentes, toda vez que este importante aspecto de la vida municipal es parte ahora de la carta fundamental de la nación y queda a salvo de los vaivenes y querencias políticas locales, garantizándose el respeto a la voluntad popular. Es también de destacarse que se rigidiza el procedimiento al requerir una aprobación más amplia que la mayoría simple y al hablar de integrantes de la legislatura y no de asistentes a la sesión. Otro aspecto que merece atención es el de la necesidad de que se precisen en una ley los casos de procedencia, porque se evita con rigor que ésta se dé por arbitrariedad o mala fe.

Por último, es de apreciarse el derecho de defensa que se da a los miembros del ayuntamiento que se pretende suspender, arma mínima y justa a la que puede aspirar quien posiblemente sea despojado del mandato que le confirió el pueblo.

En síntesis, el avance es vigoroso, cabe esperar de la legislación reglamentaria el respeto al espíritu y a la letra de esta reforma que da respuesta a un reclamo nacional y ensancha la autonomía política de los municipios.

3. *Facultad reglamentaria*

Destaca en las reformas constitucionales que atañen al municipio la contenida en el segundo párrafo de la misma fracción del artículo 115, que otorga a los ayuntamientos 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, toda vez que les permite, partiendo de sus propias características, crear su estructura normativa. De esta manera, es ya responsabilidad directa de los cabildos que su cuerpo reglamentario se ajuste a los requerimientos de una comunidad que necesariamente se encuentra en proceso de cambio permanente.

Había sido vicio muy acendrado en la vida municipal que sus reglamentos fueran aprobados por los gobernadores o simplemente emitidos por los presidentes municipales sin participación del ayuntamiento, arrojando como resultado que el municipio se gobernara en muchas ocasiones sin la adecuada base reglamentaria.

Esto todavía resultaba más grave cuanto que por ausencia de vocación jurídica de los ediles no se promovía la actualización de las disposiciones, amén de que la difusión de las mismas casi de manera general era nula, con la consiguiente falta de información de la ciudadanía. Es obvio que los trastornos en la marcha municipal, por esas razones, eran constantes.

De acuerdo a lo anterior es responsabilidad ahora de los cabildos dictar las normas que le permitan el gobierno de la comunidad, debiendo éstas responder a sus necesidades, siendo asimismo imputables a ellos su falta de adecuación y las afectaciones que por ello se causen en la esfera jurídica de los particulares. Cabe aclarar que no existe periodo delimitado de vigencia de la reglamentación municipal y que ésta debe permanecer en tanto sea aplicable.

El impulso en este sentido a la libertad municipal está dado, sólo resta esperar de las legislaturas las bases dentro de las cuales deberá darse la facultad reglamentaria y de las comunas que se identifiquen con esta nueva responsabilidad.

4. *Redistribución de atribuciones*

Una de las razones que con mayor frecuencia se aducen como causa de la debilidad municipal es la de carecer de atribuciones definidas en

la Constitución general y en la legislación local, lo que acarrea una insuficiente presencia de ese orden gubernamental ante la comunidad, que con desagrado siente que la autoridad que le es más cercana no es capaz de resolver sus problemas más ingentes. Así teníamos que la carta fundamental únicamente hacía mención a las atribuciones de la Federación y de los estados, bajo la fórmula de que lo que no está expresamente otorgado a la primera se entiende reservado a los segundos.

La doctrina mexicana, siguiendo ese criterio, en forma analógica apuntaba que en consecuencia las atribuciones que no pertenecían expresamente a las entidades federativas correspondían a los municipios. Bajo ese tenor, tenuemente les apuntaba ambiguas facultades en sus leyes orgánicas. La desproporción en la vida comunitaria era manifiesta: a grandes problemas, magras atribuciones.

En esa virtud, el presidente De la Madrid, en la reforma que promovió ante el constituyente, en forma por demás valiente y oportuna, precisó en la fracción tercera del artículo 115 constitucional que los municipios con el concurso de los estados, cuando así fuere 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 las legislaturas locales determinen según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera. Huelga decir que las atribuciones municipales parten de restar éstas a los estados.

En esta forma, la Constitución contiene ahora la base jurídica a partir de la cual pueden los municipios prestar los servicios públicos que se anotan y de ahí hacerse cargo de todas aquellas tareas que su propia capacidad económico-administrativa les permita. Esto no supone, como en ocasiones se ha dicho, la obligación de traspasar esas atribuciones en forma inmediata; pero sí constituye un principio a partir del cual los municipios podrán ir obteniendo participación en la prestación de los servicios que con mayor énfasis requiere la comunidad.

En todo caso debe tenerse siempre presente que la filosofía de la reforma municipal, en general, y la de dotar de atribuciones a los municipios, en particular, es la de darles los instrumentos que les permitan ser los principales responsables del desarrollo regional y el mecanismo descentralizador más idóneo de la vida nacional.

No entenderlo así es olvidar lo que el presidente De la Madrid señaló en la exposición de motivos de la multicitada reforma y que a la letra dice: "Estamos convencidos de que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Mu-

nicipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.”

Por último, conviene precisar que el traspaso de atribuciones deberá hacerse en forma paulatina, atendiendo a las particularidades de cada municipio y garantizando que para beneficio de la colectividad la prestación de los servicios y el ejercicio de las nuevas facultades se llevarán en un marco de orden y eficiencia.

5. *Prestación de servicios públicos*

Enlistamos en un párrafo anterior los servicios públicos que, de acuerdo con el nuevo texto constitucional, quedan en la esfera municipal. Conviene, sin embargo, hacer alguna reflexión que pretende ser realista a fin de que ubiquemos los alcances de la redistribución de competencias, cuando menos al corto plazo.

Para ello, hemos de partir del hecho incontrovertible de que el municipio libre, como tal, nunca ha existido y que por el contrario ha vivido una disminución considerable de sus posibilidades económicas, administrativas y financieras que arrojan un triste divorcio entre la letra de la Constitución y la realidad. Paradójicamente, a menores posibilidades en esos renglones devino un aumento en su responsabilidad política ante la comunidad, viéndose consecuentemente inerte ante el alud de demandas ciudadanas. Lo anterior resulta explicable por ser el municipal el orden de gobierno más cercano y por tanto el mayormente exigido y vigilado.

De acuerdo a la reforma, pareciera a simple vista que la debilidad municipal ha quedado en el pasado; sin embargo, vale la pena detenerse a analizar que la reforma jurídica que dota de atribuciones a los municipios, si bien sienta las bases de despegue, no resuelve por sí sola la problemática, debiendo ir acompañada de una modernización administrativa, de mejores posibilidades económicas, de blandos mecanismos de financiamiento y de recursos humanos capacitados.

El mismo presidente De la Madrid lo ha señalado al afirmar, en una reunión de consulta popular en Michoacán, que “un programa de fortalecimiento municipal tiene necesariamente que contar con diversos instrumentos. Desde luego puede ser necesaria la acción legislativa, pero a la acción legislativa habrá que agregar acciones administrativas y financieras planeadas, instrumentos de asistencia técnica, instrumentos de financiamiento”.

De ahí que el artículo 115 abra la posibilidad de que los servicios

públicos se presten con el concurso de los estados, toda vez que, de no estar convenientemente preparados los municipios, serán incapaces de hacer un adecuado uso de sus nuevas atribuciones y por tanto la presión de la comunidad traerá como resultado la asfixia municipal. En síntesis, reiteramos la bondad de la reforma en este aspecto, apuntando únicamente que su instrumentación deberá ser gradual y en la medida en que esté plenamente garantizada su viabilidad.

6. *Facultades de coordinación y asociación*

Aspecto en verdad importante de la reforma municipal es, sin duda, el de dotar a los municipios de facultades de coordinación y asociación para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden, porque permite que éstos se lleven a cabo con una aplicación más racional de recursos y a menores costos. Esta atribución podrán ejercerla los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley.

De hecho, esta figura guardada en el arcón de los olvidos durante la historia del país, existe con notable éxito en otras naciones. En España, diversos decretos aluden a las asociaciones municipales, siendo en algunos casos obligatoria y en otras potestativa, atendiendo al número de habitantes de los municipios. En el caso de las voluntarias llamadas "mancomunidades municipales", las asociaciones se forman para el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines que les son inherentes. Los municipios mancomunados determinan sus estatutos y fijan el órgano que asume el gobierno de la mancomunidad en donde se representan todos los municipios integrantes.

Alemania también cuenta con asociaciones municipales que cumplen tareas comunes específicas, entre las que destacan el abastecimiento de agua y la evacuación de aguas residuales y las de planificación. Además se cuenta con un orden intermedio entre los municipios y los estados denominado "Kreis", que es una asociación intermunicipal investida de personalidad jurídica y que tiene bajo su responsabilidad, con el principio de subsidiariedad, tareas supralocales. Así, los municipios manejan lo relativo a la comunidad local, y lo que excede a sus posibilidades es prestado por los "Kreis", por ejemplo, la construcción de carreteras o el mantenimiento de algunas instituciones de salud.

También existe en ese país la asociación alemana de ciudades, con más de 500 miembros unidos voluntariamente y a la que pertenecen poblaciones tan diferentes como Berlín con dos millones de habitantes

y Hohenber con apenas mil quinientos. Entre los objetivos de esta asociación destaca el fomento a la autonomía municipal, el asesoramiento a sus ciudades miembros, el intercambio de experiencias y de información en diversos aspectos.

Las experiencias obtenidas por algunos países en estos renglones pueden ser estudiadas por nuestras legislaturas locales y, de ser viables, a partir de la facultad de coordinación y asociación contenida en el nuevo artículo 115 constitucional, deben dar lugar a mecanismos a través de los cuales no sólo se presten servicios públicos como lo señala la carta fundamental, sino que además se dé un intercambio constante de conocimientos y sistemas de ayuda mutua que permita a los municipios débiles nutrirse de los fuertes y a éstos contribuir a vigorizar a aquéllos. Asimismo, estamos ciertos que al generalizarse la asociación de municipios se contribuirá además a romper nocivos regionalismos y a fortalecer el sentimiento de solidaridad nacional.

7. *Hacienda pública*

Con marcada y fundamentada porfía la doctrina mexicana estudiosa del municipalismo ha hecho hincapié en el efecto nocivo que contenía el mecanismo que el constituyente de 1917 estableció para formar la hacienda municipal, a través de la fórmula que dejaba a las legislaturas de los estados la responsabilidad de señalar las contribuciones que deberían integrarla y que, en todo caso, serían las suficientes para atender las necesidades municipales. Visionaria fue la frase pronunciada por el diputado Heriberto Jara cuando, sobre este tema, en el debate constituyente, protestó afirmando: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada."

De hecho, el tiempo dio la razón a quienes, como Jara, se oponían a supeditar a los congresos locales la conformación de la hacienda municipal por considerar que quedaría socavada su libertad. En este sentido, el maestro del municipalismo mexicano, Moisés Ochoa Campos, en su ya clásico libro *La reforma municipal*, desde hace varios años comentaba: "El problema quedó en pie. El constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 constitucional."

Al través de los años, la realidad apuntaba a la incapacidad financiera, como una de las grandes causas de la debilidad municipal, toda vez que el precepto de la carta magna no aseguraba su autonomía.

La historia demostró, en forma por demás irrefutable, que sus recursos económicos además de escasos tendían a la baja. Baste como ejemplo que en el gobierno del presidente Calles se les destinó a los municipios el 8% de los ingresos estatales y que este porcentaje fue disminuyendo hasta llegar al 1.6 en el periodo de Luis Echeverría, y que aun cuando esta tendencia se empezó a revertir con el presidente López Portillo, fue insuficiente.

El panorama, por tanto, resultaba desalentador en virtud de que la fórmula constitucional era ineficaz e injusta y, por ende, las participaciones federales y estatales a los municipios, además de sus ingresos propios, eran raquílicas. La pobreza municipal era un hecho.

En esta circunstancia, el presidente De la Madrid promovió en la reforma al artículo 115 un nuevo sistema para formar la hacienda municipal y precisó diversos cabos sueltos. Ahora se establecen en la Constitución general las fuentes tributarias mínimas; se determina la facultad para celebrar convenios con los estados a fin de que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad raíz; se establece que las legislaturas locales determinen las bases, montos y plazos para cubrir las participaciones federales; se prohíben las exenciones y subsidios sobre las mencionadas contribuciones, y se señala que el presupuesto de egresos será aprobado por el ayuntamiento con base en su disponibilidad de ingresos.

8. *Impuesto predial*

Definitivamente, entre las grandes virtudes que tiene el establecer mecanismos de consulta popular, como los que durante su campaña política instauró el presidente Miguel de la Madrid, y que ahora han adquirido carácter constitucional, a partir del artículo 26 de la carta fundamental, así como el reglamentario, en la Ley de Planeación, está la de lograr que los actos de gobierno respondan a las expectativas ciudadanas. Indudablemente, se requiere que los gobiernos de los estados hagan lo propio y revisen sus mecanismos de retroalimentación con la sociedad a fin de no rezagar en este campo el avance democrático del país. Resulta incongruente una apertura republicana con estados miembros autoritarios.

Todo esto se menciona porque una de las reformas municipales al artículo 115 —la que ve a la hacienda pública en concreto—, tuvo su base en las voces que se levantaron solicitando justificadamente se die-

ra a los municipios fuentes de tributación propias, cosa que se hizo al otorgarles los impuestos derivados de la propiedad raíz. De acuerdo a ello, las contribuciones prediales y de traslación de dominio son del resorte municipal en toda su amplitud.

El impuesto predial, por tanto, a partir de la reforma es municipal, no sólo porque los ingresos que de él deriven ingresen a sus arcas, sino porque les corresponde todo el camino de su administración, y sólo, si ellos lo consideran necesario, convendrán con los estados que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones administrativas relacionadas con estas contribuciones. En suma, es potestad de los ayuntamientos establecer convenios en este campo con las entidades federativas.

El paso del impuesto predial representa un importante jalón en el fortalecimiento de las haciendas municipales, cuyo impacto variará en razón, por una parte, de los porcentajes que ya recibían (en Morelos, el ciento por ciento; en Guerrero, el cincuenta por ciento), y por la otra, de su eficiencia en la labor recaudatoria y del utilización racional en el gasto administrativo determinado para ello. El camino está trazado; a más capacidad y eficiencia, mayores recursos.

Otro ingrediente que resulta de esta reforma es casi tan importante como el principal, porque dota a los ayuntamientos de un margen de autonomía fiscal, que les permitirá negociar, orientar y conducir los hilos fiscales de acuerdo a lo que resulte más conveniente para la comunidad, y acomodar su paso de acuerdo a la potencialidad económica de los habitantes del municipio.

En resumen, el otorgamiento del impuesto predial dará un respiro a las haciendas públicas, aun cuando no resolverá totalmente sus carencias económicas, e inclusive, en los municipios importantes del país, si bien representará una fuerte dosis adicional de recursos, será aún distante de la necesaria. Sin embargo, es un paso sumamente sólido hacia adelante y se complementa con el beneficio que supone el tener en sus manos parte de la decisión fiscal y, de acuerdo a esto, con sensibilidad política, ajustar sus bases impositivas por razones coyunturales inclusive.

Vemos, en suma, que la reforma tiene dos vertientes muy favorables hacia la vida municipal. Una que le permitirá allegarse mayores ingresos, y, la otra, que tendrá bajo su férula el manejo de la política hacendaria que, más cercana e incómoda, resulta para la población. De su uso adecuado dependerá su éxito.

9. Catastro

Dentro del marco de reformas al artículo 115 constitucional que ata-

ñen al municipio, resaltan las que miran a integrar una hacienda pública autónoma a través de definir fuentes tributarias propias, tales como las que establece el inciso *a* de la fracción IV, que dice que percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

El precepto anterior ha venido levantando en los gobiernos de los estados serias dudas sobre el alcance de esta fuente impositiva al considerar que pudiera originar el traspaso y manejo del catastro estatal a los municipios, en cuyo caso, a decir de los responsables de estas áreas, traería inconvenientes consecuencias tanto para las entidades federativas como para los propios municipios.

El catastro que supone en síntesis un sistema de información territorial y que sirve generalmente de base para la fijación de los impuestos sobre la propiedad raíz, ha sido históricamente manejado por los estados no obstante lo señalado por el artículo 36, fracción I, de la Constitución general, que establece como obligación de los ciudadanos el inscribirse en el catastro de la municipalidad, de lo que pudiera interpretarse que su origen es de carácter municipal.

Las voces que se han levantado en contra de pasar los catastros a la esfera municipal esgrimen argumentaciones de dos tipos: unas de carácter jurídico y otras de orden práctico.

En cuanto a la fundamentación jurídica, señalan que la reforma municipal sólo previene la entrega de recursos provenientes de los impuestos a la propiedad raíz, pero no en cuanto al manejo del catastro y de su administración. En este sentido hemos de disentir, toda vez que, si bien el primer párrafo del inciso *a* habla de que “percibirán las contribuciones”, en su segundo párrafo expresamente apunta que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Lo anterior está necesariamente presuponiendo que la administración originalmente pertenece al municipio y que es facultad de éste convenir o no con el Estado, parcial o totalmente, su administración.

En cuanto a los argumentos de orden práctico, éstos giran en la incapacidad técnica municipal para manejar el catastro, así como en su imposibilidad económica para mantenerlo; ante esta argumentación, que se acerca al lastimoso círculo vicioso de que “el municipio es incapaz y pobre y por eso no tiene atribuciones y que por carecer de atribuciones es incapaz y pobre”, hemos de reiterar que en todo caso el aná-

lisis debe ser casuístico, atendiendo a las particularidades de cada uno de ellos, y el traspaso de atribuciones gradual y sin violentar la estabilidad de las instituciones y las garantías ciudadanas; de ahí que se deje abierta la puerta del convenio. No hacerlo así es ir en contra del espíritu de la reforma municipal que procura la descentralización de la vida nacional, como lo señala la misma exposición de motivos, y no la graciosa entrega de recursos.

10. *Participaciones federales*

En el marco de la nueva hacienda municipal, tiene repercusiones políticas de importancia la parte relativa a las participaciones de carácter federal que reciben los municipios, y que de acuerdo a la reforma se les entregarán directamente, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados. Esto cobra especial trascendencia en virtud de que a partir de los convenios de coordinación fiscal las participaciones representan de un 60 a un 95 por ciento de sus presupuestos. Es decir, contra lo que pudiera pensar la ciudadanía, los ingresos municipales provienen en enorme porcentaje de lo que a ellos destine la Federación, siendo sus recursos propios sumamente exiguos.

De acuerdo al procedimiento que aún rige, la Federación hacía entrega de dichas participaciones a través de los estados, motivando que un aspecto típicamente financiero adquiriera aristas de acento político, ya que algunos gobiernos estatales han retenido como medidas de control y presión sobre los municipios las participaciones federales, con lo que no sólo dejaban exiguas las arcas municipales sino que le impedían cumplir oportunamente con los servicios que la comunidad requiere.

Así, aunque el no entregar las participaciones a tiempo dificultaba la labor de los ayuntamientos, el mayor de los males recaía sobre los habitantes del municipio quienes por diferencias políticas ajenas a ellos, sufrían el entorpecimiento de los servicios a que tienen derecho.

Ahora la reforma determina que las participaciones se entregarán directamente de la Federación a los municipios, y que esto se hará de acuerdo a lo que determinen las legislaturas de los Estados. Esto es, la reforma municipal tiende a evitar la interferencia de los estados en la entrega de las participaciones federales, con lo que en la medida en que los congresos locales cumplan correctamente con esta responsabilidad, queda garantizada, por lo que a este aspecto se refiere, la autonomía política de los municipios.

11. *Suplencia de ediles*

Es común que los juristas y, en general, políticos y administradores públicos, al comentar alguna modificación a un texto legal, sean atraídos por las cuestiones que resulten de mayor trascendencia, pasando de largo algunos aspectos que aparentemente revisten menor importancia. A esto no ha escapado la revisión que acuciosos analistas han hecho al artículo 115 de la Constitución general.

Por ello, en esta ocasión nos detendremos a apuntar un renglón que ha pasado casi desapercibido y que la nueva redacción de ese precepto precisó sin dejar dudas. Nos referimos a lo señalado respecto al sistema en la suplencia de los integrantes de un ayuntamiento cuando renuncian o son suspendidos de su cargo, situación que en el pasado se mencionaba marginalmente y permitía que el Ejecutivo, discrecionalmente y con la anuencia del Congreso, designara a los sustitutos.

En efecto, de acuerdo al viejo texto, no se determinaba con claridad el papel que jugaban los suplentes de los miembros del cabildo en caso de ausencia de uno de los ediles, y aun cuando pareciera absurdo, únicamente circunscribían su función a figurar en la planilla electoral; pero una vez triunfantes en los comicios, no tenían ni siquiera la posibilidad de sustituir a los titulares como debiera ser. En el caso de Guerrero, la fracción xxvi del artículo 47 de la Constitución establece aún como atribución del Congreso: "Aprobar en su caso la propuesta del Ejecutivo, por ausencia definitiva de algún miembro de los Ayuntamientos, por causa grave o fuerza mayor", y en el apartado correspondiente, la fracción xiv del artículo 73 del mismo texto otorga facultades al gobernador para proponer al sustituto. A los suplentes no se les menciona.

De esta manera, y la práctica lo comprobó en repetidas ocasiones, los suplentes a partir de la elección no tenían expectativa alguna y en todo caso su participación como candidato sólo les había servido para adornar su historial político y enriquecer su anecdotario, lo que resultaba del todo incongruente, en virtud de haber sido también electos.

Esta circunstancia, a todas luces anómala, no pasó desapercibida en la reforma municipal reciente, y en el último párrafo de la primera fracción claramente se expresó que si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Así, la alternativa inicial establece al suplente como sustituto, lo que responde a un espíritu democrático, considerando que, si tanto propietario como suplente fueron elegidos por el pueblo, a falta de uno de-

berá entrar en funciones el otro. Sin embargo, se ofrece otra posibilidad al permitir que se proceda de acuerdo a la ley. Está claro que se refiere a la normación reglamentaria que corresponde a las legislaturas locales expedir. En caso de plantearse en la legislación secundaria otro sistema, deberá estimularse que la sustitución se dé a favor de cualquiera que haya figurado en la planilla correspondiente y no mediante designación discrecional de alguno de los poderes.

Como se puede apreciar, ahora se deberá ser más cuidadoso en la integración de los ayuntamientos, no sólo en cuanto a los propietarios sino también a los suplentes, porque será a éstos a quienes por derecho les corresponda entrar en funciones a falta de aquéllos. Es de desearse que los congresos locales se compenetren de ello, y en el marco reglamentario lo contemplen con claridad a fin de no anular el esfuerzo democrático en este aspecto de la reforma municipal.

12. *Presupuesto de egresos*

Indudablemente la vida de los municipios tiene muy interesantes facetas que se agigantan a la luz de la reforma municipal de 1982, al ampliar notablemente la posibilidad de convertirlos no sólo en la base de la organización política y administrativa de los Estados, sino en el mejor medio de desarrollo social, económico y político del país. El municipio es el entorno social en donde más cerca se dan las relaciones entre gobernantes y gobernados, y, por ende, en donde su plena afinidad arroja mejores frutos, o, por contra, en donde el divorcio entre las aspiraciones de unos y las acciones de otros provoca más profundas frustraciones.

Todo esto que pudiera parecer trillado, no lo es, si pensamos que en gran parte la ausencia de credibilidad de la ciudadanía hacia sus autoridades, nace del sentimiento de impotencia que siente la primera, cuando entre sus requerimientos y las respuestas a ellos, media un abismo. Esto se refleja casi con crueldad en la vida municipal, en la que todos comparten la misma preocupación: el progreso de la ciudad.

Esta relación, gobernante-gobernado, que descarnadamente se da en los municipios, se ve diluida por la lejanía, en los estados y en la Federación; de ahí lo importante de la reforma municipal, toda vez que en la medida en que se dé una armónica relación en el contexto municipal, las tensiones tenderán a flexibilizarse en el país en su conjunto. Un ciudadano satisfecho con su ciudad, lo será con su nación.

Seguramente contribuirá a ello la parte que otorga a los ayuntamien-

tos la facultad de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos, porque les permitirá en forma autónoma orientar el gasto público hacia las necesidades más apremiantes para la comunidad, y será de ellos la responsabilidad absoluta de jerarquizar los egresos de acuerdo a los intereses de la mayoría. En el pasado esta atribución recaía en los congresos locales, que hacían la aprobación correspondiente, no siempre con el tino y el detenimiento necesario, convirtiendo una importante responsabilidad en un acto meramente burocrático.

Ahora las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y su contrapartida, el presupuesto de egresos será del resorte municipal. Desde luego, habrá que ser cuidadosos a fin de que se haga adecuadamente, para que el esfuerzo de dotarles de mayores instrumentos, no se vaya por la borda. En algunos casos se tendrá que buscar mecanismos de asesoramiento que posibiliten a los municipios débiles a cumplir cabalmente con esta gran tarea, capacitándolos gradualmente.

Es de destacarse también la necesidad de que se establezcan programas permanentes de formación de recursos humanos en esta materia, como los hay en diversos países, que integren en el gobierno municipal especialistas que, ajenos a los devenires políticos, le den al cumplimiento de sus responsabilidades la solidez necesaria. Hay que pensar que los cargos en los municipios no sólo implican posiciones políticas sino que también contienen obligaciones de carácter técnico-administrativo. No entenderlo así, significa un desprecio al bienestar común y un olvido al esfuerzo que el gobierno de la República está haciendo por darle a los municipios el vigor que a todas luces les corresponde.

13. *Representación proporcional*

El presidente Miguel de la Madrid, en ocasión de una reunión de consulta popular desarrollada durante su gira político-electoral, manifestó: "El municipio libre es la expresión más concreta e inmediata del poder del pueblo. Es por ello que aunque la realidad no haya hecho posible el surgimiento de la vida plena para el municipio, los que somos demócratas de convicción, seguimos insistiendo en esta idea fundamental para nuestra organización política."

De esta manera quedó señalada, una vez más, la convicción presidencial de apuntalar la vida municipal y de ensanchar las avenidas de su desarrollo. Parte importante en este proceso de vigorización es la relativa al nuevo artículo 115 constitucional que otorga a las minorías la posibilidad de actuar dentro de los cauces legales establecidos en el

órgano de gobierno superior de los municipios, como son los ayuntamientos.

En efecto, la fracción VIII, en su último párrafo, apunta que, de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Por este medio, los partidos políticos minoritarios podrán tener representantes en los ayuntamientos y canalizar dentro de ese órgano colegiado sus inquietudes sobre la comunidad, así como opinar en el seno del mismo acerca de las políticas que bajo su particular enfoque son más convenientes. Así, tanto mayorías como minorías, en la medida de la fuerza de su representación, serán escuchadas.

Desde luego, deberá tenerse conciencia de que la representación de las minorías en los ayuntamientos no debe ser una concesión gratuita del Estado, debiéndose constreñir a los requisitos que determinen las leyes electorales respectivas. Es decir, su participación tendrá que ajustarse a las bases que disponga la legislación y que cuando menos deben consistir en la exigencia de un porcentaje mínimo de votos obtenidos en las contiendas electorales, a riesgo de que de no ser así se puede incurrir en el error de dar participación a quien en realidad no goza de una corriente popular de sustentación.

En este sentido deberán ser cuidadosas las legislaturas a fin de encontrar el justo medio: ni establecer requisitos y porcentajes que impidan el acceso a ediles de representación proporcional, ni por el contrario ser tan magnánimos que se dé cabida indiscriminadamente en los ayuntamientos a partidos que no alcancen un mínimo de consenso.

El paso, hay que acentuarlo, es de vanguardia porque amplía a todos los ayuntamiento la representación proporcional de las minorías y no la limita, como en el pasado, a los municipios con población de trescientos mil o más habitantes. Es de esperar que esta reforma sea un acicate para los partidos políticos en su lucha por obtener más posiciones y adjudicarse por la vía legal la representación de las mayorías nacionales.

14. *Régimen laboral*

En la exposición de motivos que acompañó la iniciativa de reformas al artículo 115, el presidente de la República mencionó que un renglón relevante en la propuesta contenida en la fracción IX, era la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los

estados como de los municipios, "los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos", y propuso que en las constituciones locales y en las leyes estatales se observaran como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, acceso a la función pública, protección al salario, seguridad social, garantías de eficacia de los servidores públicos y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Por su parte, el secretario de Gobernación, en su comparecencia ante la asamblea del Senado de la República, manifestó expresamente que "las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores. Por esto mismo, el ejecutivo ha considerado necesario establecer principios generales para que los estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución y del artículo 123".

En consecuencia, el constituyente aprobó la citada fracción determinando que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores sean regidas por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución general y sus disposiciones reglamentarias.

De esta manera, el carácter heterogéneo con el que los estados y municipios trataban sus relaciones con los trabajadores a su servicio, dictando incluso disposiciones que quedaban muy por debajo de los mínimos establecidos por la carta magna, llegó a su fin. A partir de la reforma, y una vez hechas las adecuaciones correspondientes, queda definido, por una parte, que los congresos locales tienen facultades para legislar en materia del trabajo, y por la otra, que la base de la que deben partir es lo dispuesto en el artículo 123. Esta reforma beneficia a más de un millón de trabajadores de estados y municipios.

Ahora bien, determinado como base de la legislación laboral el artículo 123, ha surgido al debate el apartado de ese numeral que debe servir de mínimo: el A o el B. El primero rige entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y, de una manera general, todo contrato de trabajo. El segundo lo hace entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Aun cuando pareciera no representar problemas de interpretación y estar claro que resulta por la naturaleza del servicio que prestan, asimilables al apartado B,

se han levantado voces que pretenden ubicarlos en el A aprovechando la imprecisión y considerando que los beneficios son de mayor amplitud.

En este sentido creemos que no debe haber duda y que su ubicación corresponde al apartado B del artículo 123, por la naturaleza del servicio prestado al tratarse de un servicio público. En todo caso, esto no empaña en manera alguna la bondad de la reforma, porque supone una ventaja invaluable para el patrimonio de esos servidores al contar con derechos mínimos en la Constitución general, que serán con mucho superiores a los que actualmente tienen.

15. *Convenios*

“He señalado que a través de los convenios de coordinación, que ya se han desarrollado, por una parte, entre la Federación y los estados, y entre el gobierno del estado y los municipios por la otra, tenemos una vía útil de descentralizar la actividad gubernamental hacia los municipios”, señaló el 14 de febrero de 1982, en la pequeña población de Macuspana, Tabasco, el entonces candidato Miguel de la Madrid.

De esta forma precisaba su intención de fortalecer la relación estado-municipio, y daba respuesta a los diversos planteamientos recibidos en su gira político-electoral. Nosotros, en ocasión de su visita a Guerrero, recomendamos una revisión de la distribución de competencias entre Federación-estado-municipio, y el establecimiento de convenios de coordinación que den intervención al municipio en asuntos que le atañen directamente.

La reforma al artículo 115 constitucional, en su fracción x, expresa que la Federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a los que se refiere el párrafo anterior.

La importancia de esta facultad inscrita ahora en el texto constitucional, radica en el hecho de convertir a los convenios en el gran vehículo a través del cual se vayan entregando a los municipios mayores atribuciones, responsabilidades y recursos, en la misma medida en que su capacidad se los permita. Hay que recordar que este proceso se ha venido dando en los últimos años entre Federación y entidades federativas, al signar los antes llamados convenios únicos de coordinación y, en el presente, convenios únicos de desarrollo.

La materia de los convenios resulta amplísima al permitir que los municipios asuman funciones que competen a los estados, ensanchando notablemente su ámbito de atribuciones, además de las expresamente apuntadas, como son la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

Otro aspecto que es importante destacar, es el acomodo que hizo el constituyente del texto de la fracción citada, toda vez que queda claro que los convenios sólo podrán celebrarse entre la Federación y los estados, y entre éstos y los municipios. Por lo que de acuerdo a ello, no es factible que los municipios convengan directamente con la Federación.

Lo anterior es del todo adecuado en virtud que la Constitución general delimita los campos de Federación y estados, siendo los municipios la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los segundos y no signatarios del pacto federal.

16. *Desarrollo urbano*

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Lo anterior, en un avance sin precedentes, lo establece la fracción y del nuevo artículo 115 constitucional. Agrega que para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

Este es, quizá, uno de los aspectos más importantes de la reforma municipal, porque otorga a los municipios plena competencia para manejar su desarrollo urbano. Ahora en diferentes renglones tendrán participación, administrando, vigilando, controlando y ejecutando tareas que por sí solas les darán la rectoría en un aspecto medular de la vida de las ciudades y de su crecimiento armónico.

Miguel de la Madrid lo había adelantado al expresar, en Tuxpan, Veracruz, en marzo de 1982:

Estoy de acuerdo en lo que aquí se ha señalado en cuanto a la res-

pensabilidad primaria del municipio mexicano en la planeación del desarrollo urbano; en la necesidad de dar al municipio el control directo de las reservas territoriales; la responsabilidad de la urbanización de esas reservas; los servicios públicos municipales indispensables: agua, drenaje, alumbrado, limpieza, preservación ecológica, vivienda popular y el fomento de la organización comunitaria.

Por su parte, Manuel Bartlett, secretario de Gobernación, al comparecer ante el Senado para explicar los alcances de esta reforma, manifestó que con ella se dará un paso firme para garantizar debidamente los derechos del municipio y para lograr la debida coordinación de esfuerzos en los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano.

Esta nueva y definida atribución municipal representa sin duda una responsabilidad de grandes proporciones para los municipios y los obliga a crear las oficinas especializadas correspondientes, que les permitan en forma óptima tomar para sí acciones que, o estaban abandonadas, o eran ejercidas por otros órdenes de gobierno.

Implica también un esfuerzo de coordinación que, con plena base técnico-administrativa, les permita convertirse en rectores de las acciones federales y estatales en materia de desarrollo urbano.

El paso inmediato acarrea la necesidad de crear la ordenación reglamentaria y administrativa congruente con el 27 constitucional, que permita a los municipios ejercer las nuevas facultades. Corresponde a los ayuntamientos su formulación y la responsabilidad de su aplicación, respetando siempre lo dispuesto en las leyes federales y estatales correspondientes.

17. Conclusiones

Primera. Si bien el nuevo texto constitucional sienta las bases para el desarrollo de un nuevo municipio mexicano a partir del cual se establezca un desarrollo más equilibrado del país, se requiere que los poderes locales se impregnen del espíritu de la reforma y le den en el ámbito de su competencia el impulso necesario y no, por el contrario, entorpezcan su funcionamiento.

Segunda. Es indispensable que los estados promuevan la reforma a su legislación en congruencia con la Constitución general, fundamentalmente modificando entre otros ordenamientos la Constitución local y las leyes Orgánica Municipal, de Hacienda Municipal, de Catastro, del Impuesto Predial, de Desarrollo Urbano y de Coordinación, a fin de que se cuente con los instrumentos legales correspondientes. Asimismo deberá orientarse a los ayuntamientos para que en base a sus facul-

tades reglamentarias expidan la normación que requiere el gobierno de la municipalidad.

Tercera. Siendo fundamental la tarea de las legislaturas locales, es de desearse que éstas se integren con la mayor pluralidad posible sin menoscabo de su nivel técnico profesional.

Cuarta. Las causales de desaparición y suspensión de ayuntamientos deben expresarse claramente procurando en lo posible que sólo se contemplen en situaciones de extrema gravedad, que imposibiliten la buena marcha de la administración municipal.

Quinta. La facultad reglamentaria deberá restringirse sólo a aquellos renglones que directamente tengan que ver con la vida cotidiana de la comunidad, sin invadir esferas de otros órdenes de gobierno.

Sexta. La prestación de los servicios públicos que ahora son de competencia municipal, así como las atribuciones que deberán ejercer, deben motivar la instauración de un sistema permanente de capacitación que permita a los servidores municipales cumplir adecuadamente con estas nuevas tareas. Asimismo es conveniente que este traspaso de atribuciones se haga de manera gradual. Atendiendo a la capacidad técnico-administrativa de cada ayuntamiento.

Séptima. En nuestro concepto la representación de las minorías requiere que las leyes electorales determinen requisitos mínimos para tener acceso a los ayuntamientos, que garanticen una verdadera representatividad y no tengan por el contrario el efecto de pulverizarla.

Octava. El régimen laboral a que quedan sujetos los trabajadores de estados y municipios, a partir de la reforma al artículo 115, establece como mínimos los determinados en el artículo 123 apartado B, por lo que las legislaturas de los estados a partir de esas bases deberán expedir las leyes del trabajo correspondientes.

Novena. La incorporación de la facultad de establecer convenios entre la Federación y los estados y de éstos con sus municipios ensancha notablemente la posibilidad de desarrollo municipal y puntualiza que la relación se da en el marco del pacto federal entre entidades federativas y Federación y en un segundo momento entre aquéllas y los municipios. Nunca entre municipios y Federación directamente.

Décima. La fracción v del artículo 115 implica convertir al municipio en el responsable del desarrollo urbano de su jurisdicción, y en un coordinador de los esfuerzos estatales y federales en esa materia, por lo que resulta recomendable se creen las oficinas municipales especializadas que les permitan realizar esas nuevas tareas.