

MESA REDONDA “EL MUNICIPIO Y LOS LEGISLADORES”

César CAMACHO QUIROZ

Después de hacer una breve referencia histórica al nacimiento del municipio, el legislador remarcó la importancia de la Constitución de 1917 al implantar la figura del municipio libre, en cuyo debate intervino el connotado constituyente Heriberto Jara, quien impulsó de manera notable el fortalecimiento del municipio, acuñando una expresión que tiene aún vigencia en el sentido de que si se le otorgaba al municipio libertad política y se le restringía la libertad económica aquél tampoco podría ser efectivo.

En su opinión, con la misma legitimidad que se ejerce el poder federal y estatal se ejerce el mandato popular, expresión de soberanía, en el ayuntamiento y, por lo tanto, debe precisarse en algún momento en la Constitución que es el pueblo quien ejerce su soberanía a través de los poderes federales, los poderes de los estados y del ayuntamiento, órgano colegiado de naturaleza singular. Continuando con la idea y a diferencia de la tesis de los administrativistas de la descentralización por región, no es la decisión de un poder central la que hace crecer o nacer y desarrollarse jurídica y políticamente hablando a los ayuntamientos, sino que es la voluntad popular que deposita sus afanes, con la misma esperanza que lo hace en los poderes federales y locales la que lo deposita en los poderes municipales.

De las reformas constitucionales que ha sufrido el artículo 115, el comentarista destaca la de 1983, la cual establece por primera vez cuáles son los servicios públicos municipales, cuáles son las facultades impositivas de los municipios, las posibilidades que tienen de asociarse; se norma la desaparición de ayuntamientos o revocación del mandato, por la vía de la ley, erradicando una práctica perniciosa conocida por la jerga

* La relatoría de los ponentes de esta mesa la elaboró la licenciada Cecilia Mondragón Herrada, con base en las grabaciones efectuadas durante la sesión correspondiente.

política como los “cabildazos”, que poco beneficio hacían a la estabilidad política de los ayuntamientos. Mencionó también la reforma constitucional de 1999, en que se cambia el verbo que decía que el municipio era *administrado* por un ayuntamiento y se le sustituye por otro que dice *gobernado*, si bien ello ya parecía obvio se reafirma que el ayuntamiento es todo un ámbito de gobierno.

Para el senador Camacho Quiroz, la lógica nos aconsejaría pensar que es a los legisladores de este tiempo, a la comunidad estudiosa del derecho, a los síndicos regidores y presidentes municipales, a los que les corresponde delinear cuál debe ser el municipio mexicano del siglo XXI. Una premisa fundamental es que la lucha por el fortalecimiento del municipio tiene que darse de manera simultánea con la lucha por el fortalecimiento de los estados, que no es otra cosa que la lucha por la descentralización, entendida como concepto político no en tanto concepto de derecho administrativo, es decir, la redistribución del poder, de las responsabilidades, de los recursos y de las oportunidades.

En este sentido, en la lucha que deben dar juntos tanto estados como municipios habrá tareas en las cuales si los estados tienen éxito en sus gestiones, de manera inmediata y directa habrá beneficios también para los ayuntamientos.

En el ámbito político, afirma que debemos acabar con la sobrerregulación federal de la vida local, es decir, en la Constitución federal y en muchas leyes del mismo ámbito se resuelve literalmente la vida de los municipios y de los estados, en una suerte de pasos sucesivos que a su juicio deben reivindicar las Constituciones locales muchas de las disposiciones que están hoy en la Constitución federal. Tampoco debe caerse en el extremo de dejar a cada municipio que determine cuántos integrantes debe tener su ayuntamiento y cuántos años debe durar. Serán las Constituciones locales, cada estado en una especie de confección de traje a la medida el que determine requisitos de elegibilidad, duración del mandato, régimen de incompatibilidad y eventual reelección; sin pronunciarse abiertamente por ésta aun cuando señaló que de manera personal simpatiza con ella, confió en que la reelección debe ser estudiada por cada estado y ser éste quien determine si le va bien o no, o si para un estado es correcto que sean cuatro años de la gestión o sean tres, o se reduzca a dos con posibilidad de otros tantos. Lo importante —señaló— es que cada estado haga este diseño singular.

En el tema de la distribución de recursos, dijo que las legislaturas tendrán que incorporar a los quehaceres municipales temas tan importantes como la rendición de cuentas, la transparencia, criterios de marginación, de población, de esfuerzo recaudatorio, de riqueza, para poder asignar recursos a los municipios, ajustado todo esto desde luego a principios, decisiones y normas del más alto nivel. De tal suerte que tanto estado como municipios deben trabajar juntos para lograr en esa redistribución un papel mucho más destacado.

Por lo que hace a la cuestión metropolitana, señaló que México no escapa a este fenómeno, y que actualmente casi el 80% de la población vive en ciudades, y que esta situación tiende a agudizarse, no sólo el fenómeno metropolitano que se presenta como expresión de conurbación entre municipios, lo cual está previsto en la Constitución y tienen una especie de denominador común, sino aquel que se agudiza cuando dicho fenómeno aparece entre dos entidades distintas, como desde hace varios años ha ocurrido entre el Estado de México y el Distrito Federal.

Por ello, la coordinación metropolitana debe dejar de ser una opción para ser una obligación. El gobierno de la República, por su parte, no se puede sustraer en la atención de estos asuntos delicados, y deberá sufragar económicamente una buena parte de las acciones y programas que allí se desarrollen, atendiendo a un factor adicional, como el migratorio, que debe tenerse presente al momento de asignar recursos.

Para el legislador, existen dos tipos de facultades que deben asumir los ayuntamientos. Unas son las facultades exclusivas, que por supuesto hoy tiene el artículo 115, fracción III, y otras las facultades concurrentes, en las cuales debe depositarse en buena parte el futuro de la distribución competencial en nuestro país.

En otras palabras, se debe dar paso a leyes generales, no federales, que establezcan la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno en materias de contenido social.

Concurrir no de manera desordenada, sino de modo tal que unos complementen a los otros, a modo de hilo conductor, una suerte de vasos comunicantes que le darían coherencia y sistematicidad a las acciones en cada materia; además, resaltó que para esto es necesario también que cada entidad tenga la facultad de imprimir a sus acciones su sello singular, como un reconocimiento a las propias características de los individuos, de tal suerte que ese hilo conductor haría, por ejemplo, que la educación sea nacional y nos forme en valores comunes, con el respeto a las especi-

ficciones de las etnias para que se puedan sentir no sólo mexicanos, sino orgullosamente oaxaqueños, yucatecos o veracruzanos.

El siglo XX, se dice, fue el siglo de la igualdad; el siglo XXI tendrá que ser el siglo que considere las diferencias, para ser uno como nación a partir de la especificidad, de la singularidad no sólo de las personas, sino de los pueblos que los circundan.

Víctor Manuel GIORGANA JIMÉNEZ

En uso de la palabra, el diputado Víctor Manuel Giorgana Jiménez señaló que tanto la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) como la Conferencia Mexicana de Congresos y Legislaturas Estatales (COMCE) surgen para participar en el marco de la discusión nacional sobre el federalismo, la cual tiene como eje central la necesidad de dotar de mayor autonomía a las entidades federativas, y remarcó la importancia de los poderes legislativos en este proceso.

En este sentido, se refirió a los esfuerzos de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legislaturas Estatales, la cual se ha dado a la tarea de replantear las relaciones entre estos poderes. Como muestra de lo anterior, se refirió a los trabajos desarrollados en el marco del Encuentro Nacional para Fortalecer el Federalismo en México, celebrado en la ciudad de Puebla, en donde participaron destacados personajes de la vida política y académica de nuestro país, además de que se ha estado trabajando en coordinación con diversas autoridades federales y estatales. Consideró que la labor académica en foros como éste da ocasión de revisar el derecho municipal y complementar los esfuerzos que se estén haciendo, verbigracia, en los congresos de los estados, por reivindicar el papel del municipio en el sistema federal.

Para el legislador, el derecho municipal y los retos que enfrentan las democracias del siglo XXI para renovar, fortalecer y garantizar condiciones óptimas para el ejercicio del poder ciudadano es el desafío que plantea el escenario internacional en mutación, donde las propias dinámicas del proceso globalizador financiero, comercial y productivo van acompañadas, como reacción casi natural, de poderosas corrientes socioculturales y energías civiles que reclaman y exploran modalidades de acción democráticas en los ámbitos locales.

En nuestro país, esta tendencia global se combina en potencia con una exigencia histórica, que ha derivado en la necesidad inaplazable de transitar de un federalismo formal adulterado, simulado o sofocado, por una tradición centralista fuertemente arraigada, a la reformulación del pacto federal y la reivindicación del municipio libre como célula constitutiva del Estado mexicano, comunidad política originaria del sistema político nacional y expresión primaria de la soberanía popular y la división territorial básica.

Expresó que, sin duda, este es un objetivo ambicioso y de alta complejidad, pues un proyecto de reforma política y cultural implica revertir una racionalidad forjada en siglos bajo la extrema concentración del poder, facultades y recursos, a través de la articulación de un marco jurídico innovador, iniciativas frescas que estimulen la participación ciudadana en los asuntos públicos según las necesidades de la ciudadanía moderna, plural y diversificada y que esté a la altura del reto global, todo lo cual ocupa hoy un lugar central, ineludible e impostergable, porque en ello se juega la calidad del régimen democrático que se está construyendo.

En su opinión, la gran reforma política y legislativa de México debe replantear el papel del Estado nacional, así como la relación entre los poderes federales, estatales y municipales, para lo cual es preciso que se otorguen mayores recursos y facultades a estos últimos para que puedan atender las crecientes demandas de una sociedad plural y sea transformada, a su vez, la administración pública en los tres niveles de gobierno.

De este modo, el objetivo central de tal reforma no puede ser otro que dotar a los ayuntamientos de las herramientas técnicas y profesionales, así como de la infraestructura que aseguren transparencia en el ejercicio presupuestario y racionalidad en la toma de decisiones.

Se trata de una auténtica reforma democrática de los poderes públicos que no se puede abandonar a las inercias del centralismo. Debe asumirse esta responsabilidad de manera conjunta, tanto por los ciudadanos como por actores políticos, pues en todos reside la posibilidad de articular propuestas viables y marcar pautas que al mismo tiempo vigoricen los poderes locales, fortalezcan la unidad nacional y enriquezcan la convivencia.

Otro aspecto importante que debe impulsar la reforma es el relacionado con el desarrollo sustentable de las regiones, pues mientras más de la mitad de los mexicanos no gocen de las condiciones mínimas necesarias para hacer frente a las exigencias de nuestros días, se corre el riesgo de responder a los impulsos y los reclamos ciudadanos con simple retórica;

asimismo, se debe avanzar en la conformación de un marco jurídico y político responsable, que una más a los mexicanos en un mismo proyecto de nación, a fin de que el Estado mexicano cumpla con su misión de garantizar las libertades individuales que permiten la sana convivencia humana. El bienestar social es uno de los temas centrales que urge atender a través de una relación más dinámica y comprometida entre los poderes federal, local y municipal.

De este modo —expresó el legislador— el proceso de consolidación institucional sólo puede entenderse como reforma del Estado en clave federalista. Más aún, remarcó que sin una profunda revisión y redistribución de las facultades y atribuciones de los distintos órganos de gobierno la democracia mexicana quedaría trunca; por ello, la agenda de la reforma municipal a fondo y en perspectiva democrática no admite retraso. Se debe impulsar el fortalecimiento fiscal del régimen municipal, modernizar su administración, democratizar sus sistemas electorales, perfeccionar los mecanismos internos para la toma de decisiones, el respeto a las minorías en los cabildos, precisar el concepto de autonomía, definir las relaciones de los presidentes y de las autoridades municipales con otras formas y mecanismos de representación municipales que se dan en muchas entidades federativas. Se debe asimismo promover el salto cualitativo de los poderes locales, convertir a la autoridad municipal en el campo privilegiado para la participación ciudadana, así como transformar el poder municipal a cabalmente democrático y plural, detonante de acciones e iniciativas para el desarrollo regional equilibrado de las regiones.

Jesús Emilio MARTÍNEZ ÁLVAREZ

Al iniciar su exposición, el diputado Martínez Álvarez señaló que el sistema municipal ha sobrevivido prácticamente un par de milenios, porque es una institución pública natural de la ciudadanía, es el espacio geográfico, social, económico, político y cultural en el que tiene lugar la convivencia más estrecha entre los miembros de una comunidad; y consideró que de entre los cargos públicos que ha desempeñado el de alcalde es el que más satisfacciones le ha dado.

Con la finalidad de dar relevancia y reafirmar la tesis que propone, realizó una breve referencia a la evolución histórica del municipio en nuestro país. Destacó que a pesar de que hemos seguido a lo largo de

nuestra historia, salvo algunos periodos, la tradición federalista, al referirse a los municipios, se le delega a las legislaturas locales la facultad para dar el ordenamiento municipal, además de que se le ha sujetado, hasta épocas muy recientes, al control férreo y cacicazgos existentes en pleno siglo XXI. Por estas razones, una de sus propuestas es que no se debe dejar a la interpretación y arbitrio de las legislaturas locales las disposiciones que rigen al municipio, máxime si se toma en cuenta que el cambio democrático en el país se comenzó a gestar en el municipio libre.

Es por ello que el Partido Convergencia considera que es imprescindible un nuevo pacto municipal que recupere y actualice los principios democráticos de autonomía, de libertad, de pluralismo y de autosuficiencia, a través de la descentralización y el fortalecimiento del pacto federal, con la verdadera autonomía, que no soberanía de los estados.

Otra de sus propuestas es la relativa a la facultad que hoy se tiene para desaparecer a un ayuntamiento o sustituirlo. Un asunto como este no debe quedar en manos de interpretación, lo cual actualmente debe hacerse, pues no están claros los criterios, se vuelven subjetivos y quedan los ayuntamientos en manos de interpretaciones del gobernante en turno o del congreso local, por lo cual esta cuestión debe estar reglamentada perfectamente en el artículo 115 constitucional. Consideró además que debe sancionarse hoy en día gravemente, pues lo prohíbe la Constitución, cuando un gobierno local interpretando su Constitución local vuelva a introducir figuras intermedias entre el municipio y el estado.

Se requiere asimismo establecer la facultad para que el municipio pueda ejercer su presupuesto, que quede claramente establecido en las leyes de coordinación fiscal, pues no es posible que cada año se deba litigar el presupuesto entre gobernadores y presidentes municipales y entre gobernadores y la Federación. Mencionó también que resulta la transparencia en la rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos de los gobiernos federal y estatal.

Al igual que el senador Camacho, destacó la importancia de revisar las facultades exclusivas y concurrentes que la Constitución otorga a los diferentes órdenes de gobierno.

Finalmente, aseveró que si no se impulsan este tipo de trabajos para poder hacer una reforma de fondo, consolidar un verdadero pacto federal y contar con un municipio verdaderamente libre en México, definitivamente se seguirá trabajando y bordando en teorías que no se encuentran, dados los hechos que yo he mencionado, a la altura de las circunstancias.

José de Jesús ORTEGA MARTÍNEZ

El senador Ortega Martínez considera que la reforma municipal, en el marco de la reforma del Estado, debe estar dirigida a lograr un México con equidad, de derecho, donde las políticas públicas realmente modifiquen e impacten positivamente la vida de las personas, pues tanto éstas como la vida política misma no se entenderían si no se traducen en una mejor calidad de vida para los ciudadanos del país.

Estimó que, efectivamente, se deben revisar las facultades de los diversos órdenes de gobierno, pues el papel del municipio se ha reducido al de simple mantenedor del orden, de la seguridad, a veces con funciones de gendarmería, y en el mejor de los casos se les ha encomendado la prestación de algunos servicios públicos que no impactan su realidad social; más aún, muchos de estos servicios están siendo concesionados a empresas privadas, y al municipio se le constriñe cada vez más en su actuación, a diferencia de lo que sucede en la esfera federal y un tanto cuanto en la estatal, en donde se concentran responsabilidades y facultades fundamentales.

Bajo el viejo régimen, fingimos vivir en una República, pues el poder se concentró en el presidente de la República, donde la fórmula que operaba era la de yo designo a los gobernadores, los gobernadores designan a los presidentes municipales y éstos a su vez a sus regidores, lo cual derivó en la ausencia real y verdadera del municipio y también de los estados como instancias de gobierno en una verdadera República. Por ello, ahora tenemos que corregir esto, y la base fundamental para hacerlo es sin lugar a dudas el municipio.

Dado que en las intervenciones anteriores se delineó la problemática del régimen municipal, el senador prefirió hacer énfasis en lo que consideró debe contener una verdadera reforma del Estado a nivel municipal y restablecer al municipio como la célula fundamental de un verdadero sistema republicano en México.

Para comenzar, se refirió a la ampliación del periodo de los presidentes municipales, dado que el actual no obedece a nuestra realidad, pues éste se estableció en tiempos en que se pretendía controlar políticamente al municipio; además, hoy este lapso de tiempo resulta insuficiente para aplicar programas y planes de trabajo, por lo cual es preciso ampliar el periodo.

Al señalar el principio de la reelección, no olvidó lo controvertido del tema; sin embargo, dijo que es preciso, para la posible reelección de los presidentes municipales, que se ponga en práctica el principio de rendición de cuentas y en su caso de revocación del mandato, lo cual permitiría a los ciudadanos mantener en el gobierno a quienes consideren que han cumplido con sus responsabilidades y con sus deberes y, por supuesto, revocarle el mandato a quienes hayan decepcionado las expectativas y el voto cuidando; por esto, consideró, es necesaria la reelección cuando menos de un periodo más para los presidentes municipales.

Es fundamental renovar el esquema de reparto de competencias en materia hacendaria, así como el sistema de coordinación fiscal, a fin de que el municipio tenga la posibilidad de desarrollar sus propias fuentes de crecimiento económico y pueda desarrollar sus fuentes de bienestar social, conservado la figura de la transparencia de recursos federales sólo con carácter compensatorio por las diferencias de problemas y recursos que afrontan los diversos municipios.

Hay que redistribuir urgentemente facultades hacendarias y facultades de redistribución del ingreso cuidando que este reparto beneficie a los municipios y no se quede en las arcas del gobierno de los estados, pues no se puede concebir el nuevo federalismo si no contempla la “reintegración” de las facultades hacendarias, de uso del presupuesto al municipio. Un elemento toral en una nueva propuesta es el del presupuesto participativo, es decir, que los municipios exploren la posibilidad de poner a consideración de los ciudadanos de su municipio cómo gastar su presupuesto; evidentemente, que el gasto no sea corriente, y por lo tanto, que no sea obligado.

Para concluir con sus propuestas, señaló que es necesario crear instancias de coordinación intermunicipal y formas de vinculación entre los municipios para crear formas administrativas de mejor gobierno, particularmente en las zonas metropolitanas. Se deben crear normas de funcionamiento en las zonas metropolitanas del país, que son cada vez mayores, es decir, se hacen indispensables algunas formas de coordinación y de gobierno en tales zonas.

Juan José RODRÍGUEZ PRATS

Dijo que desde la época de la Revolución se concibió una idea que después se plasmó en los documentos fundamentales del Partido Acción

Nacional “que no haga la federación lo que pueden hacer los estados, que no hagan los estados lo que pueden hacer los municipios”. Más tarde, cuando en 1922, trabajaba con Adolfo de la Huerta, secretario de Hacienda, le envió un memorándum en el que subrayaba la necesidad de modificar la Constitución local y la ley orgánica de los municipios del estado en un sentido moderno, refiriéndose a tres grandes temas: la iniciativa, la recusación y el referendo. La importancia del municipio, afirmó el legislador, siempre ha sido reconocida por el Partido de Acción Nacional; el progreso, la educación y la tranquilidad política de nuestro país dependen de organizar la nueva comunidad a base del estado municipal; la nueva forma de gobierno del mundo será de uniones de comunidades municipales en grandes consejos regionales y continentales.

Inspirado en reconocidos autores de derecho municipal, afirmó que esta es una rama científicamente autónoma del derecho que estudia al derecho público en sus aspectos políticos, administrativos, fiscales o impositivos, así como de planeación y urbanismo en cuanto que impliquen procesos jurídicos.

La evolución en el estudio del derecho municipal ha permitido que se realicen reformas tendientes a fortalecer a esta institución. A partir de ellas hoy se puede llegar a la elaboración de un auténtico código municipal, que regule de manera amplia y conveniente las diferentes facultades y actividades que incumben a los ayuntamientos, distinguiéndolas con toda claridad de aquellas que corresponden a los gobiernos de los estados.

Al referirse a la autonomía del municipio, señaló que es una autonomía restringida por las leyes estatales y las leyes federales. Respecto de la recaudación, manifestó que se debe dar el equilibrio buscando que el municipio tenga la capacidad para hacerlo, así como dar a las legislaturas de los estados un amplio espacio a fin de que establezcan sus propias reglas de acuerdo con la realidad de cada entidad.

Consideró fundamental distinguir entre descentralización y desconcentración, pues se ha estado cayendo en una aberrante confusión cuando se habla de que se ha descentralizado, cuando en realidad lo que se hizo fue desconcentrar. La descentralización, advirtió, es transferir con leyes en forma definitiva atribuciones y recursos a las entidades de gobierno inferiores. Este es el auténtico federalismo, lo demás es desconcentración.

Por lo que hace al área administrativa de reglamentos en los cabildos, se refirió a la necesidad, ya expresada por Carlos Castillo Peraza, de una gran reforma, ya que decía que se podía medir la calidad de los gobiernos en la medida en que respeten el tiempo de los ciudadanos, y actualmente los trámites que se realizan en los municipios son terriblemente engorrosos. Éste es un renglón que se ha olvidado del derecho municipal: cómo simplificar, cómo desregularizar. Se debe imbuir a todo el aparato administrativo un sentido de honestidad, pero para ello se debe simplificar todo el derecho que regula el otorgamiento de los servicios, pues de lo contrario la ciudadanía está añorando muchas veces al empleado que por una dádiva le resolvía los trámites ante las autoridades municipales; ésta sería una reforma que modificaría positivamente nuestra realidad.

La reforma, señaló, debe enfocarse en la modificación del artículo 124, pues a diferencia de la Constitución norteamericana, en nuestro caso lo explícito ha sido el centralismo y lo implícito ha sido la subordinación. En su opinión, un sistema de catálogos en donde se deslinde qué corresponde a cada nivel de gobierno sería mejor, reservando por supuesto muchas cuestiones que en lo normativo debe conservar la Federación, pero en su implementación debe pasar a los estados.

Entonces, continuó, tenemos un gran reto en el futuro: lograr el equilibrio entre democracia, federalismo y Estado de derecho. Si se impulsa el federalismo sin democracia, podemos engendrar los peores cacicazgos. Descentralizar sin democracia puede conducir a cacicazgos; por eso se debe fortalecer el Estado de derecho, lo cual implica gobernabilidad; normas claras, evitar ambigüedades, que es una de las funciones específicas del derecho.

Para terminar, Rodríguez Prats manifestó que en realidad todos los actores políticos saben qué hacer, y cuando se convocan eventos como este se encuentran coincidencias, como las manifestadas, pero el problema está en que en el Congreso se pongan de acuerdo; sin embargo, confió en que por fin se hagan las reformas necesarias que está exigiendo el país, y que sin duda la reforma en derecho municipal, como parte de la reforma del Estado, es indispensable.