

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983 Y LA REALIDAD MUNICIPAL

Eduardo Arturo NOZARI MORLET

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Origen de la reforma constitucional de 1983.* III. *La realidad de la reforma municipal.* IV. *Recomendaciones.*

I. INTRODUCCIÓN

Es muy significativo para los juristas mexicanos que la Universidad Nacional Autónoma de México, concretamente el Instituto de Investigaciones Jurídicas, abra sus puertas, a todos los pensadores del país, con una mentalidad que implica la extensión de la cultura universitaria a todos los niveles de nuestra sociedad.

Todo egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, debe ser un colaborador permanente de ella, independientemente del lugar donde se encuentre; por ello, es muy significativo participar en el Coloquio sobre La Reforma Municipal en México, dentro del marco del LXXV aniversario de la fundación de nuestra máxima casa de estudios.

Mi felicitación sincera al licenciado Jorge Madrazo, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por sus magníficos trabajos al frente de dicho Instituto; asimismo a la comisión organizadora del evento.

II. ORIGEN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983

La intención del Constituyente de 1917, al señalar en el artículo 115, fracción I, de la carta magna, que la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, era el municipio libre, fue vigorizar nuestro sistema de gobierno, considerando a aquél, como la célula más importante de nuestra organización política y social.

Con el mismo criterio, se sucedieron desde entonces diversas reformas al texto original, dándole formalmente al municipio una serie de

facultades y atribuciones, con la finalidad de ampliar su accionar político, económico y administrativo.

Hasta la reforma de 1983, nuestra Constitución señalaba la forma y términos en que deberían funcionar realmente los municipios, otorgándoles un marco constitucional insuficiente, para que pudieran significarse dentro de la vida nacional.

La aplicación del original artículo 115 venía siendo letra muerta, por la incipiente importancia que se otorgaba al municipio libre. Esto obedecía, en algunos casos, a la falta de capacidad administrativa y política en que se encontraban inmersos muchos municipios, pero lo más importante era la presencia de un sistema político mexicano centralizador, que, a nivel federal y estatal, venía asfixiando la vida de los municipios, haciendo nugatoria la aplicación del artículo 115 constitucional.

Ante los ojos de la vida nacional, era evidente la falta de libertad política en que se encontraban los municipios, atentando contra los derechos de las comunidades, como el de seleccionar a sus gobernantes, que en la mayoría de los casos resultaban personas desconocidas o no idóneas para dirigir los destinos de algún municipio. Todo lo anterior, amenazaba con deteriorar sensiblemente la democracia y libertad del pueblo mexicano.

Los problemas económicos de los municipios eran demasiado graves, dada la imposibilidad de manejar realmente su propia hacienda. Aunque la Constitución ya establecía que los municipios podían manejar sus propios recursos, la verdad era que los estados a través de sus legislaturas decidían su destino, entregando a la hacienda municipal lo que consideraban conveniente, ocasionando una inestabilidad económica manifiesta, que impedía un desarrollo integral de las poblaciones urbanas y rurales. El atraso de las comunidades municipales fue la consecuencia.

La falta de medios económicos y la injerencia política de la Federación y del Estado, impedían una consolidación administrativa de nuestra base política más importante. Al no existir autonomía municipal, no se podía proyectar un sistema administrativo adecuado a las necesidades de cada lugar, por lo consiguiente su funcionamiento era deficiente e inoperante.

Sin embargo, existieron, además de lo anterior, diferentes causas que hicieron necesario dar más impulso a los municipios y que obligaron al gobierno federal a reconsiderar el problema, porque ya no se trataba solamente de la aplicación real de un precepto constitucio-

nal, sino de afrontar otras dificultades más serias, de carácter económico, político, social y administrativo, dentro de nuestro sistema, que apremiaron dictar medidas que auxiliaran a una forma de gobierno que durante varios años había centralizado funciones que le correspondían a los estados o a los municipios y que amenazaba con revertir al gobierno federal un grave problema de índole social.

Era urgente proceder a desconcentrar actividades que el centro ya no podía desempeñar; las grandes concentraciones humanas en la capital mexicana, daban una muestra de que el desplazamiento de las comunidades municipales, hacia ese lugar, obedecían claramente al manejo centralista: se estaban dando las consecuencias de ese proceso negativo de administración, que amenazaba con desarticular la función pública.

Era necesario iniciar un cambio definitivo, dando marcha a la entrega inmediata de actividades que el gobierno federal ya no podía realizar. El camino más claro era promover la descentralización por región, restituir y vigorizar a la célula básica de nuestro sistema. Era la solución más importante, porque además de aliviar el grave problema antes mencionado, se daría vida a la provincia, se redimiría a la sociedad de muchas poblaciones urbanas y rurales que habían sido marginadas por varios años.

Había que tomar una decisión importante, porque podía convertirse esa buena disposición en una posición demagógica. Debería de existir la voluntad política de hacerlo y hacerlo bien.

Ante esa situación, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promovió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas al artículo 115 constitucional, con la intención de fortalecer al municipio en sus aspectos político, económico, social y administrativo; se trataba de reintegrarle todas las atribuciones y facultades que le correspondían, restituyendo la concepción originaria de que el municipio era la base de nuestra organización política y administrativa.

Una vez erigido todo el mecanismo de reforma, había que complementarlo con los acuerdos de los gobiernos de los estados y esperar a que éstos dieran cabal cumplimiento a los mandatos constitucionales.

A dos años de la reforma constitucional, se han suscitado diferentes cambios en la vida de los municipios; han existido resultados positivos y negativos. Por ello, se hace necesaria una evaluación; es el momento de conocer su funcionamiento, de conocer las respuestas, de analizar los resultados políticos, económicos, sociales y administrativos.

III. LA REALIDAD DE LA REFORMA MUNICIPAL

Haciendo un análisis comparativo de lo que estipula el artículo 115 constitucional en sus principales fracciones, con la realidad y con los resultados prácticos de dicha reforma, podemos deducir lo siguiente:

a) Considero que la aplicación de la fracción II del precepto constitucional en estudio ha sido satisfactoria por lo que los ayuntamientos actualmente ya se han dado sus propios bandos de policía y buen gobierno y han elaborado toda una serie de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que les permiten reestructurarse administrativamente y adoptar las normas que tienen aplicación práctica en cada localidad. Los criterios y las conductas aplicadas son más adecuadas a la realidad política y social y se supera, afortunadamente, la imposición de lineamientos con una mentalidad completamente distinta a la que debe prevalecer. El resultado, por lo consiguiente en este aspecto, es ampliamente positivo.

b) Es importante hacer referencia a lo que estipula la fracción III, por cuanto se refiere a los servicios públicos. De derecho se señalan cuáles estarán a cargo de los municipios, pero la realidad es que en la mayoría de los casos, y concretamente en el municipio de Acapulco, no se han entregado en su totalidad, como los de seguridad pública, agua potable y alcantarillado y los planos directores de la ciudad y del municipio. No solamente lo anterior, en algunos casos se han recibido dichos servicios, pero se han abstenido de entregar los recursos con los que se habían venido manejando. Es decir, se ha constituido en una carga muy seria para cada ayuntamiento, porque muchos de éstos venían operando con presupuestos de orden federal y estatal. Lo anterior ha obligado a los ayuntamientos a destinar recursos, no programados, para poder proteger los gastos que originan la prestación de los referidos servicios.

En este aspecto, cabe señalar que las fuerzas de seguridad por razones de índole política, en la mayoría de los estados, no se han entregado a los ayuntamientos, no obstante que está a su cargo el pago de las nóminas respectivas. En el caso concreto de Acapulco, que nos sirve de ejemplo en este trabajo, no ha existido ni siquiera un intento de dar cumplimiento a lo preceptuado en este renglón por la Constitución.

Se argumenta también que al entregar las fuerzas de seguridad, se resta autoridad al Poder Ejecutivo de los estados y que, por consiguiente, el presidente municipal se encontraría en una situación rele-

vante. Por supuesto que no se considera lo que al efecto señala la fracción VII del artículo 115 constitucional.

A este respecto, debe exigirse el exacto cumplimiento del mandato constitucional.

Considero que a más de dos años de la reforma, los gobiernos de los estados ya debieron haber entregado totalmente todos los servicios a que se refiere esta fracción o en su defecto haber celebrado los convenios respectivos, en aquellos municipios en los que no existe la posibilidad administrativa de desarrollarlas.

Por lo anterior me permito señalar que en este terreno, la reforma no ha sido acatada por una limitante de orden político que contraviene la determinación del Ejecutivo federal de dar cumplimiento real al artículo en estudio, por lo que no se satisfará integralmente, hasta que se superen viejos atavismos.

c) Es en la fracción IV en la que haré mayor hincapié, porque la marginación que venían padeciendo los municipios, obedecía a la falta de recursos propios que permitieran proyectar un desarrollo completo en todos sus niveles. Aunque la facultad que para administrar libremente su hacienda existe desde la promulgación de la Constitución de 1917, no había tenido vigencia ni aplicación.

Esto me obliga a reconocer una de las cuestiones positivas de dicha reforma constitucional; en efecto, en la mayoría de los municipios se han celebrado diversos convenios, en virtud de los cuales los ayuntamientos se están haciendo cargo de la administración y cobro de las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria; sin embargo, debe destacarse la lentitud con que dicho movimiento se ha efectuado; como ejemplo señalaremos el traslado de esa facultad al municipio de Acapulco, hasta el 29 de diciembre de 1984, es decir, casi dos años después de la reforma precitada.

Para tener una idea de los resultados prácticos de la recaudación que el ayuntamiento de Acapulco ha tenido, señalaré que en el periodo comprendido entre enero y abril de este año, se percibieron \$294,615,182.00 pesos, mientras que en el mismo lapso, durante el año de 1984, el gobierno del estado captó \$168,886,480.00 pesos, es decir, hubo un incremento de 42.7% en las percepciones. Se tiene la información de que se trata del mismo padrón de causahabientes y sin modificación de la tasa impositiva.

Es significativo lo anterior, porque la idea errónea de que los ayuntamientos no estaban en condiciones de manejar su hacienda, se ha derrumbado ante la evidente superación de los índices económicos

en la administración y cobro de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, aparte de otros avances que, con la investigación para la realización de este trabajo, he detectado y que permiten afirmar que la intención del Ejecutivo federal de confiar en las administraciones municipales, ha dado resultado. Sobre todo, debe destacarse un cambio de mentalidad y de honestidad en el manejo de los recursos de la ciudadanía.

También se tienen antecedentes de que a partir de septiembre de 1984, el ayuntamiento de Acapulco es el encargado de la recaudación de los derechos derivados de las concesiones otorgadas por el aprovechamiento de la zona federal marítimo-terrestre, pero que de acuerdo con el convenio respectivo, se dispuso que el 60% de los ingresos serían para el gobierno del estado. Estoy consciente de que los estados deben percibir algunos recursos, pero sin afectar la economía de los municipios; en el presente caso, debió señalarse un porcentaje mayor para el ayuntamiento.

En los dos ejemplos anteriores se resumen los beneficios de la reforma. Existen otras expectativas, pero no se han dado por razones especiales. Puedo mencionar el Convenio para la Coordinación de Acciones en Materia de Salud que celebró el gobierno del estado con el ayuntamiento. En su cláusula segunda se especificaron todos los servicios de salud que a partir de entonces prestaría la administración municipal, y en la cláusula tercera se determinan todos los apoyos que otorgaría el gobierno del estado. El documento se firmó el 13 de julio de 1984; a la fecha el ayuntamiento no ha podido operar su programa municipal de salud, que daría magníficos ingresos. Por la falta de algunos acuerdos, que pueden considerarse como de trámite administrativo, los ingresos dejados de percibir son del orden de varios millones de pesos; su falta de aplicación ha perjudicado a la comunidad acapulqueña. Refiero este problema porque, independientemente de los beneficios que han obtenido los ayuntamientos, existen otros bastante importantes, que no se han podido concretar por falta de voluntad política.

d) En cuanto a la fracción V, que implica propiamente la facultad conferida a los municipios para darse su propia infraestructura, merece señalarse que mediante convenio de 21 de diciembre de 1984, Fideicomiso Acapulco, a través de su delegado fiduciario, hizo entrega al ayuntamiento de esta ciudad de diversos servicios públicos, como son la conservación y mantenimiento de pavimentos, parques, jardines, limpieza del sistema de alcantarillado y otros. Lo importante de ese

documento es la entrega del plano regulador de la ciudad que fue manejado anteriormente por la extinta Junta Federal de Mejoras Materiales y por otro organismo también desaparecido, denominado Plan Acapulco. Sin embargo, quedó incompleto el traslado de funciones, toda vez que no se hizo entrega del plan director de Acapulco.

En esas condiciones, las facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal quedaron frenados, aparte de que existe otro plan municipal de desarrollo que maneja el gobierno del estado.

Sobre el particular hay mucho por hacer y la existencia de organismos paralelos de los ayuntamientos lesionan la autonomía municipal. Debe promoverse su paulatina pero inminente desaparición. Cuando en una ciudad se programan acciones aisladas, sin coordinación y sin el reconocimiento real del principio de autoridad están destinadas al fracaso. Por otra parte, hay dispendio de recursos para sostener instituciones descentralizadas o de participación estatal, que no se daría si hubiese una administración única.

El manejo de un plan director de Acapulco, del plan municipal de desarrollo y del plan regulador de una ciudad triplica la inversión innecesariamente.

Finalmente, puedo afirmar que actualmente se ha dado cumplimiento al artículo 115 constitucional en el 30%, lo que implica un balance no muy aceptable. Se requiere una mayor voluntad política. Se deben renovar esfuerzos para que no decline la idea de fortalecer a nuestra célula básica; para no caer en el campo de la demagogia, para no dar cabida a constantes violaciones al precepto constitucional que nos ocupa.

Deben reformarse todos los ordenamientos ordinarios, que actualmente se encuentran en franca contradicción y dan motivo a que se especule por conveniencia con la reforma.

IV. RECOMENDACIONES

1. Con la misma intención y fuerza con que se inició la aplicación de las reformas al artículo 115 constitucional, promovidas por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fortalecer la determinación de la Federación y de los estados, para que adopten medidas urgentes, con el fin de cumplir con lo preceptuado por dicho mandato constitucional. No puede quedar al arbitrio de nadie su cumplimiento.

2. Ante la presencia de leyes secundarias que tienen relación con la función municipal, que se encuentran en una manifiesta contradicción con el precepto constitucional de que tratamos, hacer una revisión integral de ellas con la finalidad de adecuarlas y actualizarlas a la realidad constitucional.

3. Que dentro del proceso de vigorización de los municipios, se liquiden y desaparezcan instituciones que lesionan su autonomía y que sólo constituyen una carga económica y administrativa para la nación.

4. Los recursos y apoyos que determinen la Federación o los estados, deberán ser canalizados directamente a la hacienda municipal y no por conducto de organismos descentralizados o de participación estatal, que sólo provocan el dispendio de los fondos nacionales.

5. Cuando se celebren convenios para la entrega de servicios que la Federación o los estados venían desempeñando, trasladar a los municipios los recursos que éstos tenían presupuestados, debiendo tomar en cuenta que los ayuntamientos aún no tienen programados esos gastos.

6. En el campo de la política, elevar la vida democrática de los municipios, permitiendo la participación de los auténticos representantes de la ciudadanía. Que concluya la imposición de políticos que carecen de arraigo en el pueblo. Que se reintegre a la ciudadanía la confianza de poder decidir quiénes han de ser sus gobernantes. Deben motivarse los foros de consulta popular para tal efecto.

7. Impulsar la desconcentración administrativa para atenuar la excesiva centralización y la migración desmedida a las zonas de alta densidad de población.