

PRESENTACION

CUADERNOS DE CAPEL, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo
CAPEL

El sistema federal en México, cuyos albores se produjeron así que la independencia fue alcanzada, durante mucho tiempo se caracterizó por un proceso incesante de deterioro de las facultades de las entidades federativas. Este deterioro se produjo tanto en el orden normativo, donde de manera sucesiva se restaron facultades a las entidades federativas, como en el acontecer fáctico, donde también se apreció una progresiva erosión de las facultades que les correspondían, observándose, en cambio, la expansión de las atribuciones jurídicas y políticas de los órganos federales.

Con todo, el sistema mexicano continúa garantizado por la Constitución. La centralización creciente que se manifestó de manera muy conspicua en los órdenes político, comercial, financiero y cultural, está condicionada, no obstante, por las disposiciones constitucionales que reservan para los Estados atribuciones importantes. A esto se adicionó, a partir de febrero de 1983, el nuevo texto del artículo 115 constitucional que contempla un impulso crucial para el sistema federal mexicano, a través del fortalecimiento del municipio.

Para examinar el contexto dentro del que esa reforma se produjo, y su impacto en el federalismo mexicano, vale remirar algunos aspectos de nuestra organización como república democrática y federal.

La Constitución faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (artículo 73 fracción VII) y para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos. También sobre los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas, los productos derivados de la descomposición de rocas, los yacimientos minerales y orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Asimismo, son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales o las aguas marinas interiores, las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, los lagos interiores de formación natural, las aguas de los ríos y sus afluentes, las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes cuando sirven de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando atraviesen más de una entidad federativa, las aguas de los lagos, lagunas o esteros, las de los manantiales que broten en las playas, los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores. La explotación, uso y aprovechamiento de estas aguas es también facultad de la Federación.

Igualmente corresponde al Congreso establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petró-

leo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (artículos 73 fracción XXIX y 27, párrafos cuarto, quinto y sexto).

Las entidades federativas participan en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria del propio Congreso de la Unión establezca. A su vez, las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a los municipios de los ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Por otra parte, las entidades federativas no pueden prohibir ni gravar, a la entrada ni salida de su territorio, ninguna mercancía nacional o extranjera. También les está vedado gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales y extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales; están imposibilitados para mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, y no pueden gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (artículo 117).

Finalmente el artículo 118 establece que las legislaturas de los Estados sólo con el consentimiento del Congreso de la Unión podrán establecer derechos de tonelaje o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En este contexto la enunciación expresa que contiene en su nueva redacción la fracción IV del artículo 115, acerca de cómo se constituye y administra la hacienda municipal, refleja la decisión de restituir al municipio una potestad económica que actualiza uno de los supuestos básicos del federalismo: la libertad, incondicionada, de que las entidades federativas, a través de sus componentes esenciales, los municipios, ejerzan sus responsabilidades en materia económica.

Ahora bien, el progreso del municipio mexicano, cuya culminación corresponde en la reciente reforma constitucional, no se limita a los aspectos económicos. Sucesivas reformas al artículo 115, a partir de 1933, han permitido la reafirmación de nuestro sistema democrático.

En efecto, en 1933 fue adicionado un segundo párrafo a la fracción primera del artículo 115. De acuerdo con esta adición, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que hubiesen accedido al cargo por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, no podrán ser elegidas para el período inmediato, y todos los funcionarios mencionados que tuvieran el carácter de propietarios, tampoco podrían ser elegidos para el siguiente período con el carácter de suplentes; pero los que tuviesen el de suplentes sí podrán ser elegidos con el de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

La fracción I del artículo 115 también fue adicionada en 1947, para permitir que en las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con derecho al voto activo y pasivo. Este párrafo fue suprimido en 1953 cuando, al reformarse el artículo 34, se estableció el derecho irrestricto para que la mujer mexicana participara en comicios electorales municipales, estatales y federales. Conviene tener presente que, en 1937, esta reforma no fue aprobada en las legislaturas estatales, por lo que, con singular tacto político, la reforma al artículo 115 de 1947 tuvo, entre otros, el propósito de modificar la resistencia a la participación femenina que, de manera muy particular se acentuaba en las entidades locales. En la iniciativa presidencial se dijo que la reforma

permitirá ver, inicialmente, un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad elec-

toral, tanto en la esfera política de los Estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal.

Aurora Arnáiz ofrece una explicación sociológica de la reforma:

En la postguerra de 1945, el agro mexicano quedó desmembrado debido al éxodo de braceros a los Estados Unidos. Permanecieron en los pequeños pueblecitos y en las demarcaciones, mujeres, niños y ancianos. La mujer no solamente suplía al hombre en el desempeño de las tareas agrícolas, sino que, además, participaba en las asambleas de la comunidad. Concretamente, integraba los ayuntamientos y había de participar en reuniones con otras instituciones de la demarcación. Es decir, hubo de asumir mandatos y representación política.

La fracción IV fue adicionada en 1976, y de conformidad con ella, los Estados y los municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que alude el párrafo III del artículo 27 constitucional, en lo concerniente a centros urbanos.

Igualmente, en 1976 fue adicionada la fracción V, que establece que cuando dos o más centros urbanos, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a constituir una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los propios municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de estos centros. Esta reforma dotó a los municipios de una área compartida de acción con los órganos federales y estatales.

El primer párrafo de la fracción VIII fue modificado para substituir la conjunción *y* por la conjunción *o*, pues antes decía:

Que los Estados no podrán emitir títulos de deuda pública y contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros;

de suerte que ahora se lee:

Emitir títulos de deuda pública... o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros.

Esta reforma, realizada en 1942, es pertinente en el orden gramatical, pues sin que haya cambiado la decisión que contenía de su letra original, su primera redacción era anfibológica y permitía inferir que los Estados sí podrían emitir títulos de deuda pública, en tanto que no contraerían obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, o viceversa.

Además, con motivo de las reformas de 1942, el párrafo 2o. original de la fracción VIII, pasó a figurar como párrafo 2o. de la fracción IX, y en 1946 se adicionó un nuevo segundo párrafo de la fracción VIII, de conformidad con el cual los Estados y municipios tampoco podrán celebrar empréstitos si no es para la ejecución de obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Por otra parte, y aunque no se proyectaron directamente en el artículo 115, las reformas constitucionales, que introdujeron el sistema de diputados de partido en 1963 también tuvieron importante repercusión en las entidades federativas, que progresivamente lo fueron incorporando.

En efecto, una de las reformas de mayor trascendencia política que se ha introducido a la Constitución de

1917 corresponde a la creación de los diputados de partido, conforme a la adición al artículo 54, de junio de 1963.

En la iniciativa presidencial se decía que era evidente el hecho de que los diversos partidos políticos no habían encontrado fácil acceso al Congreso de la Unión. De ahí que con frecuencia se criticara, señalaba la propia iniciativa, al sistema político mexicano por su falta de flexibilidad. Para consolidar la estabilidad política, el Presidente consideró importante canalizar a las fuerzas cívicas y, en particular, a las minorías agrupadas en partidos políticos para que, actuando orgánicamente y no en forma dispersa o anárquica, pudieran proyectarse en la vida pública del país.

Ese sistema mixto entonces adoptado consistió en mantener el principio de mayoría complementado por otro que se consideraba yuxtapuesto al primero, de representación minoritaria.

El debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados para examinar el proyecto de reformas al artículo 54 de la Constitución, estuvo coronado por muy importantes juicios relativos a las formas y procedimientos de participación de partidos políticos, lo cual, a su vez, tuvo una honda repercusión en los siguientes años de la vida política mexicana, pues permitió la participación institucional de los partidos políticos existentes, dando lugar a un remozamiento de los debates parlamentarios y a un fortalecimiento de la imagen de la Cámara y, en general, del Poder Legislativo.

El original artículo 54 establecía:

La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

La adición de 1963 señaló que esa elección

se complementará, además, con diputados de partido.

Héctor Fix-Zamudio consideró esta reforma trascendental en materia de política electoral; para Miguel de la Madrid fue la medida más seria y trascendente adoptada en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República; Jorge Carpizo la explicó como el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla, y cuya finalidad concreta era mantener la estabilidad política; para José Francisco Ruiz Massieu constituyó la primera normación partidaria en el nivel constitucional.

La aplicación del precepto reformado en 1963, dio como resultado la conformación de una Cámara de Diputados donde el debate parlamentario resurgió por la participación de los más variados grupos e intereses del país. La reforma propició una muy saludable revisión de las prácticas políticas en México, auspició muestras de disidencia que toda institución democrática requiere para subsistir, y permitió el fortalecimiento de los llamados partidos políticos de oposición.

Las reformas constitucionales a este precepto, de 1972, tuvieron como principal objetivo disminuir el mínimo necesario para obtener diputados de partido, de suerte que aquellos grupos que originalmente no habían alcanzado el 2.5, pudieran verse beneficiados con la reforma, y al aumentar a veinticinco el número máximo de diputados de partido, susceptibles de ser acreditados, se correspondía, igualmente, a las reformas del artículo 52, de acuerdo con las cuales el número de distritos electorales para elegir diputados de mayoría, aumentó de 176 a 198.

El siguiente paso se produjo en 1977, esta vez adicionando un párrafo a la fracción III del artículo 115, para consignar que en las entidades federativas se introduciría el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de trescientos mil

o más habitantes. El nuevo texto amplía aún más la participación plural en los ayuntamientos, al levantar el límite de los trescientos mil habitantes por municipio, establecido en 1977.

Las reformas promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid en 1982, además de incidir en la democratización del país contribuyen al desarrollo de la descentralización política nacional.

En efecto, sabemos que la descentralización política es una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia, y que el federalismo y el regionalismo son las formas más difundidas de descentralización política. Pero puede señalarse también al municipio como otra expresión contemporánea de descentralización política.

Por mucho tiempo se incluyó a las entidades privadas como parte de un proceso de descentralización política. Fue esa la perspectiva de Tocqueville y más recientemente ha sido también la de Jean Dabin. Sin embargo, la ciencia política moderna ha desarrollado, como capítulo de estudio, a los grupos de presión y de interés; por lo mismo, como parte de la descentralización política debe examinarse solamente a aquellos entes que tienen potestad de crear y aplicar el derecho.

Para Jean Dabin la descentralización política puede plantearse en tres diversos órdenes: 1) en el territorio; 2) en el profesional, y 3) en el nacional o étnico. En el primer caso cabrían el Estado federal y el municipio; en el segundo las corporaciones diversas, entre las que incluye a los sindicatos, y en el tercero los grupos caracterizados como nacionales. Según Dabin el poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza *junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública*. Por el contrario, el mismo autor afirma

que el poder está descentralizado cuando *en variable medida se admite que ciertos grupos más o menos naturales, existentes en el seno del Estado, algunas comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos, posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado.* Esto es a lo que el profesor de Lovaina denomina descentralización política, que distingue de la administrativa en tanto que a ésta concierne sólo la organización de los servicios públicos del Estado.

En términos muy semejantes se expresa el tratadista argentino Germán José Bidart Campos. La descentralización existe cuando la autoridad pública es compartida por grupos sociales y políticos y por ende su expresión máxima se daría en el pluralismo, donde cada persona e institución tiene **poder autónomo**. En conclusión afirma: *tal es la descentralización que se conoce con el título de política, en la que el fin estatal se cumple por órganos no puramente políticos sino con la participación en la función pública, de los grupos sociales.*

El problema fundamental que revisten los planteamientos de Dabin y Bidart Campos reside en el hecho de adjudicar a grupos de carácter particular o social la facultad de ejercer funciones de derecho público. Si se admite que las posibilidades jurídicas de actuar, por parte de los entes que ejercen el poder político, se traducen en la creación y aplicación de normas, se ha de reconocer también que no existe descentralización política al margen del Estado.

Masao Maruyama distingue entre un sistema descentralizado y una sociedad asociativa. Para fincar la tipología de los sistemas políticos establece como coordenadas las tendencias asociativas y disociativas, por un lado, y las centralizadoras o descentralizadoras, por el otro. Un sistema descentralizado o centrífugo es aquel que asigna el poder **hacia afuera**, hacia las regiones, mientras que un sistema centralizado o centrípedo tiende a centrar el poder en un

solo centro. A su vez, en la sociedad asociativa se propende a la formación de grupos autónomos, entre los cuales se incluyen los sindicatos y las organizaciones profesionales. A la inversa, en una sociedad disociativa los individuos tienden a la desagregación recíproca. Conjugando estos elementos es posible entender que la descentralización concierne a los entes públicos, en tanto que la asociación incumbe a los de derecho privado o, incluso, de derecho social. La combinación de ambas tendencias (centralizadora o descentralizadora y asociativa o disociativa) hace posible la caracterización de los diversos sistemas políticos; p.e., un sistema altamente descentralizador y asociativo, conduce a la organización federal; un sistema centralizador, pero también asociativo, lleva a la democracia centralizada; un sistema descentralizador y disociativo acerca a la anarquía y un sistema centralizador y disociativo aproxima al totalitarismo.

La descentralización política fue, durante el siglo XIX, un proyecto de organización común en los países europeos y en los emancipados del dominio español en América. Carl J. Friedrich apunta que el autogobierno local se convirtió en el grito de batalla de los progresistas aun en los países no democráticos, como era el caso de Prusia. En el siglo actual es posible encontrar también una tendencia descentralizadora en Gran Bretaña, donde, como el propio Friedrich cita, *casi todo el mundo está de acuerdo en que la reforma del municipio hace años debía haberse producido*. Es por esto que establece que toda forma de federalismo denota descentralización política, pero no necesariamente todo gobierno unitario ha de ser por fuerza centralizado. Por el contrario, como en el caso de Inglaterra, es posible encontrar un proceso de descentralización política, sin que esto afecte o desvirtúe el carácter unitario del sistema. Lo anterior explica que, aún careciendo de organización federal, en las Constituciones de Italia y España se haya producido una clara tendencia en el sentido de la descentralización política.

Biscaretti distingue entre la **descentralización burocrática** y la **descentralización autárquica**. Aquélla es propiamente una descentralización administrativa que alude al diverso grado conforme al cual se transfieren poderes discrecionales de los órganos centrales a los órganos locales del Estado, en tanto que la segunda es una forma política que indica una transmisión de funciones públicas, así ejecutivas como normativas, **a los entes territoriales dependientes**. Con esto se ha dado lugar en Italia a la constitución de regiones con autogobierno constitucionalmente garantizado que no corresponden, en rigor, a los Estados miembros dentro de un sistema federal, pero que tampoco coinciden con los entes territoriales menores de un Estado unitario.

En el caso español se ha advertido que la organización constitucional no es federal *pese a las direcciones que en este sentido se recibieron de los sectores socialista y nacionalista, vasco y catalanes*.

Una perspectiva pesimista acerca del futuro de la descentralización aparece en la obra de André Hauriou. Francia, explica él, se encuentra bajo un régimen de centralización política absoluta desde la revolución. Por lo mismo, dentro de su organización sólo existen dos términos: *el Estado y los ciudadanos; todos los poderes políticos intermedios han sido suprimidos; no subsisten más que colectividades locales o especiales, de finalidad puramente administrativa: departamentos, ayuntamientos, corporaciones públicas*. Hauriou explica esta realidad a partir de la formación del Estado francés. La diseminación de la autoridad, caracterizada por el feudalismo, dio lugar a que la consolidación del Estado unitario sólo pudiera fraguarse merced a una intensa centralización política. En esa centralización encuentra el mismo autor una de las explicaciones del predominio francés en Europa durante los siglos XVII y XVIII. En Francia ni siquiera el referéndum del 27 de abril de 1969 contenía un claro propósito de descentralización política, más bien atendía a uno de or-

den administrativo, cuya adopción hubiese significado un mayor entorpecimiento para la gestión de las colectividades territoriales.

Esa misma tendencia centralizadora es advertida por Hauriou en Estados Unidos. Allí, señala, el proceso fue particularmente acentuado a partir de la política económica del presidente Roosevelt. Un nuevo énfasis recibió la centralización política a partir de la lucha del presidente Kennedy contra la segregación racial, y durante la administración del presidente Johnson los programas de combate a la pobreza acentuaron, a su vez, la concentración del poder por parte de las autoridades federales.

En síntesis pueden apuntarse dos claras tendencias: una hacia la descentralización política, independientemente de que se adopte o no el modelo federal, que resulta fundamentalmente de las demandas regionales por una vida más autónoma y que se explica merced a su desarrollo cultural, económico, demográfico y político, y otra tendencia hacia la centralización política, que se advierte también con independencia del modelo federal o unitario adoptado constitucionalmente y que se explica por la debilidad regional, sobre todo en los órdenes económico, cultural y político.

En México las dos tendencias se observan merced a los diferentes niveles de desarrollo en las distintas áreas del país. En los últimos años los mecanismos de la descentralización política se han visto reforzados, fundamentalmente a través de instancias de descentralización administrativa. Este es el caso de los Convenios Unicos de Desarrollo suscritos entre el ejecutivo federal y los ejecutivos locales para el establecimiento de acciones concertadas en la esfera de la competencia de ambos niveles de gobierno. De aquí la importancia de la fracción X del artículo 115 constitucional, que permite acelerar el proceso descentralizador mediante la celebración de convenios entre la Federación y los Estados, y entre éstos y los Municipios.

Ese reforzamiento es más sensible ahora, con las nuevas atribuciones que la Constitución confiere al municipio, y con las nuevas responsabilidades que el artículo 115 reformado establece en relación a las entidades federativas y a la Federación misma en lo que concierne al desarrollo municipal, convertido en elemento crucial de la democratización integral de México.

En efecto, en diciembre de 1982 tomó posesión, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el señor Miguel de la Madrid Hurtado. En el momento en que asumió el poder, México atravesaba por uno de los más difíciles momentos de su vida económica en los últimos cincuenta años. Esta situación se reflejó claramente en el comportamiento de las instituciones políticas y sociales del país y afloró, con particular intensidad, en los planteamientos que se formularon al señor de la Madrid en el curso de su amplia campaña electoral.

Una de esas inquietudes estuvo referida a la precaria vida del municipio en México. Entre las más importantes limitaciones que fueron señaladas, y que correspondían a la realidad, figuraban la carencia de recursos económicos, la indefinición de las relaciones laborales del trabajador municipal, la escasa participación de los partidos políticos de oposición en la integración de los ayuntamientos, la indefinición en cuanto a las atribuciones administrativas de los ayuntamientos, la subordinación política a las autoridades estatales, la ausencia de mecanismos de integración de la comunidad y la incomunicación entre municipios vecinos.

El problema municipal había venido siendo diferido, en cuanto a la aplicación de soluciones, en virtud de la complejidad de la organización municipal mexicana. Actualmente México está integrado por 31 Estados y un Distrito Federal. En esos 31 Estados existen 2.377 municipios con características muy diversas entre sí y agrupados, en cada entidad federativa, de manera también muy distinta. Así, por ejemplo, existen municipios con una po-

blación de dos millones de habitantes y otros con poblaciones de ocho a doce mil habitantes. Hay un Estado en que sólo existen cuatro municipios y hay otro que rebasa los quinientos. En tres entidades federativas (Oaxaca, Puebla y Veracruz) se localiza cerca de la mitad del total de los municipios del país. En cuanto a las fuentes de riqueza algunos municipios son esencialmente industriales; pero en su mayor parte son de carácter rural. Asimismo se da la circunstancia de que municipios colindantes presentan grados de desarrollo económico y social altamente contrastantes, por la composición urbana o suburbana de su población.

Teniendo en cuenta todos los elementos que se apuntaron como críticos y aquellos que corresponden a las características de población y territorio de los municipios, se formuló una iniciativa para reformar la Constitución que, al mismo tiempo que proporciona las bases para la mejor organización institucional del municipio, permita la flexibilidad que requiere la adecuación de un marco general a la situación particular de cada municipio en cada Estado de la Federación.

Las características fundamentales contenidas por el nuevo marco constitucional reflejan la importancia que, dentro del sistema político mexicano, tiene la organización del municipio. En efecto, aún cuando la naturaleza del Estado mexicano corresponde, como ya se dijo, al de una Federación, diversos aspectos de orden político, económico, social, cultural y aún histórico, hicieron que la vida cotidiana de las instituciones fuese adquiriendo un derrotero con matices de centralización. Para invertir ese proceso la actual administración del Presidente de la Madrid ha debido adoptar medidas fundamentales, cuya orientación apunta en el sentido de descentralizar y democratizar, de manera convergente, la vida del país.

El municipio debe ser considerado como una expresión política de la libertad o como, en los términos de Stuart Mill y Bentham, la célula de la democracia. El

gobierno local auspicia un ámbito para la educación política y significa un **marco de la fraternidad**, decía también Alejandro de Tocqueville. Y es que, en efecto, la vida municipal garantiza la presencia de los tres elementos básicos de la democracia: igualdad, participación y comunicación.

De acuerdo con estos propósitos, la reforma constitucional promovida en diciembre de 1982 y que entró en vigor en febrero de 1983 se caracteriza por lo siguiente:

10. Se establecieron las bases para la suspensión de ayuntamientos y para la declaración de que han desaparecido o de que se suspenda o revoque el mandato de alguno de sus miembros. Se deja al ámbito de la ley local definir las causas graves que puedan dar lugar a cualesquiera de las consecuencias antes apuntadas, previniéndose, en todo caso, que los miembros del ayuntamiento en cuestión deberán tener oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Asimismo se fijaron las bases para que, en caso de declararse la desaparición del ayuntamiento o de producirse la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, se pueda designar a un consejo municipal, constituido por vecinos del propio municipio, que concluirán el período correspondiente al ayuntamiento que hubiera estado en funciones, siempre que no fuese posible que entraran en funcionamiento los suplentes o que se celebraran nuevas elecciones.

La razón de esta disposición obedece a que las distintas constituciones locales regulaban de muy distintas formas los procedimientos para la suspensión de ayuntamientos o de alguno de sus miembros y para la declaración de desaparición del ayuntamiento mismo. En algunos casos se llegaba al extremo subjetivo de que los ayuntamientos podían desaparecer, o ser suspendidos en sus funciones, cuando el Gobernador del

Estado correspondiente lo considerara indispensable. Tampoco se garantizaba, en todos los casos, el derecho de audiencia que asiste a todo ciudadano para expresar lo que a su interés convenga cuando se trata de la defensa del caso propio o de la institución de la que forma parte.

El precepto de la Constitución Federal, en este caso como en los demás que se verán más adelante, ha sido recogido por las constituciones locales. En este caso, además, ha correspondido a las leyes orgánicas municipales de cada estado determinar los casos precisos en que proceda cualquiera de las declaraciones (de suspensión de ayuntamientos, suspensión o revocación de alguno de sus miembros, o de declaración de desaparición del ayuntamiento) a que ya se hizo alusión con anterioridad. Las más comunes de esas causas se refieren, para la desaparición del ayuntamiento, al quebrantamiento del sistema federal, a la imposibilidad física para el desempeño de las labores, a la imposibilidad material por condiciones de circunstancias ajenas a la voluntad de los miembros del ayuntamiento, por renuncia de la totalidad de los miembros del ayuntamiento y por violación a los principios democráticos de legalidad, como pudiera ser la prórroga de su mandato. Asimismo entre las causas de suspensión se señaló la inobservancia de la ley y, entre las de revocación del mandato, el que se hubiera determinado, en un momento posterior a la elección que alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento no hubieran reunido los requisitos de elegibilidad.

Por lo demás, se ha observado que en tanto que la suspensión —general o parcial— tiene efectos constitutivos, la desaparición los tiene meramente declarativos y la revocación, de un carácter mixto. Esta última institución permite, además, que en el ámbito municipal tenga vigencia el democrático principio del *recall*.

20. Se faculta a los ayuntamientos para expedir, con fundamento en las bases normativas que adopten las legislaturas locales, bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se hagan necesarios para organizar la vida comunitaria.

Con esta disposición se supera una laguna constitucional como consecuencia de la cual no existía fundamento que legitimase la actividad reglamentaria de los ayuntamientos. Entre los efectos prácticos que generaba esa laguna se daba el hecho frecuente de que fuesen los órganos estatales del poder quienes dictasen las disposiciones reglamentarias susceptibles de ser aplicadas en los distintos municipios.

Otro efecto importante es que, al introducirse el principio de la capacidad normativa del ayuntamiento, a la que se suman las atribuciones de orden ejecutivo y, así sea en casos de poca monta, jurisdiccional, se confiere a la organización municipal el carácter de auténtico gobierno.

30. Se confiere a los municipios la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y los demás que libremente determinen las legislaturas locales; sin embargo, y en atención a las diversas características de los municipios en el país, se considera que estos servicios, cuya prestación corresponde originariamente al municipio, podrán ser prestados con el concurso de los Estados cuando así se haga necesario y lo determinen las leyes locales.

Debe tenerse en cuenta, como ya se planteó con anterioridad, que las características del desarrollo municipal varían considerablemente en los distintos Estados y en los múltiples municipios en el país. Por eso mismo se dejó abierta la opción para que algunos de los

servicios apuntados puedan ser prestados con el concurso de las autoridades estatales. De manera inversa, también se admite que los órganos locales del poder legislativo puedan ampliar el número de facultades correspondientes a los municipios. En este sentido la fracción III del artículo 115 ya citado dispone que los municipios tendrán a su cargo, además de los servicios enunciados, aquellos que los cuerpos legislativos locales determinen, *según las condiciones territoriales y económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa financiera*. Con esto se evita convertir el progreso institucional del municipio mexicano en un pretexto para asfixiar a aquellas entidades municipales que objetivamente no puedan asumir responsabilidad de una magnitud que exceda a sus capacidades.

Entre las acciones que de manera inminente se planteará para que sean asumidas por los ayuntamientos, están las concernientes a la prestación de servicios médicos de primer nivel (o contacto primario), más lo conducente al control sanitario de los servicios públicos municipales.

40. Se admite asimismo la posibilidad de que los municipios y estados celebren acuerdos para coordinar y asociar esfuerzos para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden.

De esta suerte se aspira a romper la dependencia de las autoridades municipales con relación a las estatales y a superar el aislamiento que entre sí han practicado los propios municipios. La posibilidad de que los municipios celebren acuerdos de coordinación entre sí o con los Estados de que forman parte, abre considerables oportunidades para el desarrollo administrativo y económico de esas entidades políticas. Con motivo de esa facultad habrá de desarrollarse en México, en los próximos años, un importante derecho

municipal que, hasta este momento, había estado ausente de las preocupaciones de los publicistas nacionales.

50. Se modifica sustancialmente el régimen financiero de los municipios al establecerse los ingresos que en todo caso les deberán corresponder. Con esto se supera la tradicional limitación económica de que había sido víctima el municipio mexicano y que había entorpecido, significativamente, sus posibilidades efectivas de desarrollo político conforme a un criterio de autonomía democrática.

Es previsible, sin embargo, que un precepto de estas características dé lugar a numerosas resistencias al cambio institucional.

Hasta antes de esta reforma los recursos locales eran manejados, esencialmente, por las autoridades del Estado. Con motivo de la reforma se han ampliado las facultades del municipio y, al dársele recursos económicos, se le sitúa en la posibilidad real de tener un creciente desarrollo político. Para evitar cualquier desviación interpretativa, la fracción IV del artículo 115 en cita dispone que los municipios administren libremente su hacienda y que esta se constituirá con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, con las contribuciones que les corresponden y con los demás ingresos que las legislaturas de los estados establezcan a su favor. En todo caso el propio precepto dispone que los municipios percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga como base el valor de los inmuebles. Si los municipios así lo consideran conveniente, podrán celebrar convenios con los Estados a que pertenezcan para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

También se dispone que los ingresos municipales contarán con las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente sean determinados por los legisladores de cada estado, así como por los ingresos derivados por la prestación de los servicios públicos a cargo de cada municipio.

La Constitución también dispone que las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones en materia de propiedad inmobiliaria y de prestación de servicios, ni concederán exenciones, como había venido acostumbrándose con relación a esas fuentes de ingreso fiscal. Asimismo se prohíbe que las leyes locales establezcan asignaciones o subsidios, sobre las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales o de instituciones oficiales. Se dispone que únicamente los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios quedarán exentos de dichas contribuciones.

Además, y por corresponder así a un sistema de responsabilidades relativo al manejo de fondos públicos, se previene que las legislaturas estatales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas; pero se deja a los ayuntamientos definir, con fundamento en sus ingresos disponibles, sus presupuestos de egresos.

60. Se confiere a los municipios la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

De esta forma se auspicia la responsabilidad de las autoridades municipales en los procesos de urbanización que en cada caso se vayan produciendo. Por lo mismo también se les faculta para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, para controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdic-

ción, para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, para otorgar licencias y permisos para construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

- 7o. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de la totalidad de ayuntamientos del país. Con anterioridad (a partir de 1977) sólo los municipios con población superior a 300.000 habitantes habían incluido ese principio de representación proporcional.

De acuerdo con la anterior disposición no más de treinta de los municipios del país se habían visto beneficiados con la integración plural de sus ayuntamientos merced al principio de representación proporcional. Así, pues, la nueva disposición implica un considerable avance en esa materia. Debe tenerse en cuenta que el principio constitucional tendrá que ser reglamentado a través de las disposiciones electorales locales, mismas que determinarán las modalidades de la participación proporcional, habida cuenta que muchos ayuntamientos están compuestos por un muy reducido número de concejales.

- 8o. Otra cuestión de gran trascendencia se refiere a la definición de las relaciones laborales entre los estados y los municipios y sus trabajadores. A partir de la reforma del artículo 115 constitucional se estableció que las legislaturas locales deberán expedir las disposiciones aplicables en esta materia, conforme a lo que dispone el artículo 123 de la propia Constitución. Aunque en la fracción IX del artículo 115 no se estableció con precisión a cuál de los apartados del artículo 123 se hace referencia, es evidente que la asimilación debe darse, y así ocurrió ya en diferentes entidades federativas, adecuándose a lo dispuesto por el apartado B) del 123, toda vez que el apartado A) se aplica en el caso de las relaciones concernientes a obreros,

jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo.

Los aspectos más importantes que han contemplado las leyes del servicio civil formuladas a partir del precepto constitucional a que se acaba de hacer referencia atienden fundamentalmente a las cuestiones de sindicación, condiciones colectivas de trabajo y ejercicio del derecho de huelga.

El principio general aplicable a los obreros, jornaleros, empleados y a las personas sujetas a una condición contractual de trabajo establece la sindicación irrestricta, la concertación de las condiciones generales de trabajo a través de contratos colectivos pactados entre el empleador y la representación sindical, y el ejercicio del derecho de huelga para conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción. En el caso de los trabajadores que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión, a quienes se aplica el apartado B) del artículo 123 constitucional, está reconocido el derecho de asociación, pero la ley establece que sólo podrá existir un sindicato por cada dependencia o unidad de trabajo, que las condiciones colectivas de trabajo serán fijadas por la autoridad escuchando el punto de vista del sindicato correspondiente y que la huelga sólo procederá cuando se violen de manera general y sistemática los derechos laborales del trabajador, tal como aparecen reconocidos en la Constitución.

La naturaleza del trabajo burocrático en las entidades federativas y en los municipios es análoga al que se realiza para los Poderes de la Unión; por ende las disposiciones reglamentarias adoptadas por las entidades federativas se han orientado en el sentido de incorporar disposiciones análogas a las que rigen en el ámbito federal.

Esta reforma constitucional, como se puede ver, representa una auténtica innovación dentro del sistema

mexicano. Subsiste, desde luego, la necesidad de determinar hasta qué punto la norma jurídica recientemente implantada habrá de surtir los efectos deseados. Por principio el decreto promulgatorio de la reforma constitucional estableció un *vacatio constitutionis* de un año para que cada entidad federativa introdujese las reformas que correspondieran a sus constituciones locales, a sus leyes orgánicas municipales y a sus leyes de organizaciones políticas y procesos electorales, así como para que formularan sus leyes del servicio civil. Esta fase fue alcanzada en febrero de 1984 y todos los Estados de la Unión adoptaron las medidas legislativas pertinentes.

Ahora bien, si dentro de las condiciones de aplicabilidad de una norma debe considerarse, además de su vigencia, su legitimidad y su eficacia, puede decirse, por lo que se refiere a la legitimidad, que existe convergencia de intereses entre la Federación, las entidades federativas y municipales y la expresión ciudadana manifestada en foros políticos, académicos y de opinión pública. Así, se da el supuesto planteado por Herman Heller, en el sentido de que es necesaria la relación entre la normalidad social y la formulación normativa como principio para la aplicabilidad de las leyes.

Por lo que se refiere a la eficacia de la norma conviene tener en cuenta la distinción entre disposiciones mandatorias, de cumplimiento inexcusable, y las directorias que remiten al legislador ordinario. En este caso nos encontramos ante la disposición mandatoria, en la medida que los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 115 no forman parte de un enunciado programático sino que contienen comandos específicos para las autoridades federales y locales.

La reforma a la Constitución transformará al municipio mexicano. Los efectos no serán inmediatos pero,

quizá por ello, cuando se produzcan serán duraderos. El ámbito de mayor impacto será el fortalecimiento del federalismo y del sistema democrático.

Con relación a las reformas muy suscintamente presentadas solamente cabe agregar que a la voluntad política del Constituyente Permanente que las hizo viables, habrá que agregar la voluntad política de la comunidad, que las haga reales.