

ADECUACIÓN DE LA REALIDAD MUNICIPAL A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983

Manuel M. MORENO y
Manuel SUÁREZ MUÑOZ

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *Introducción. Cambio constitucional y apertura política.* III. *La reforma.* IV. *El municipio en el Estado mexicano actual.* V. *Recomendaciones. Bibliografía.*

PRESENTACIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma de Querétaro, esta última, en el vigésimo quinto aniversario de su autonomía, al organizar y patrocinar el Foro Científico que tiene como marco al III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, brindan la oportunidad a quienes tenemos la preocupación e inquietud de la investigación de los problemas nacionales de exponer nuestros puntos de vista, con un auténtico y sano sentido de autocritica, para lo que no se hizo en el pasado y nuestro reconocimiento y apoyo razonado para quienes haciéndose eco de un reclamo nacional, ejercitaron las acciones correspondientes a fin de revertir la tendencia centralizadora de uno de los tres niveles de gobierno (el Federal) y dar con ello una renovada y sólida presencia a nuestro federalismo.

II. INTRODUCCIÓN

CAMBIO CONSTITUCIONAL Y APERTURA POLÍTICA

Dentro del cuadro de medidas que se han venido aplicando por el actual régimen de gobierno en diversos órdenes de la vida social, con el propósito de alcanzar una mayor apertura política, y que han implicado la necesidad de introducir cambios a los textos constitucionales, destacan las recientes reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República, encaminadas a consolidar la autosuficiencia económica de los municipios y a vigorizar la democracia y la libertad en nuestra comunidad política fundamental.

El municipio es la célula medular de nuestra organización política y social. El papel que ha desempeñado en el desarrollo de la vida nacional a través de las diversas etapas de nuestro acontecer histórico ha sido determinante, y el futuro de nuestro país está condicionado, en buena parte, por el resultado de las decisiones que se vayan adoptando en relación con los acuciantes problemas que agobian a los municipios y dificultan su desarrollo. Se impone, en consecuencia, la necesidad de actualizar las políticas concernientes a una mejor estructuración y al adecuado funcionamiento de los sistemas de gobierno municipal, de acuerdo con los lineamientos derivados de las reformas constitucionales que se inspiran en el propósito de reivindicar para el municipio la plenitud de atribuciones y derechos que le son propios, tanto en lo económico y en lo político, como en lo jurídico y en lo social.

El fortalecimiento del municipio que la reforma constitucional propugna, permitirá alentar la participación ciudadana y redundará en mayor impulso a la vida democrática del país.

Frente a las crecientes necesidades de una población que demanda servicios y obras de beneficio colectivo, la gran mayoría de los municipios enfrenta graves privaciones de recursos económicos; ante la falta de una adecuada organización y la carencia de elementos para satisfacer las exigencias que el desarrollo de la comunidad trae consigo, la problemática municipal, enfocada desde la perspectiva de las reformas constitucionales, demanda ser considerada en su integridad y atacada en sus diversos aspectos: el económico, el administrativo, el político, el de la planeación del desarrollo, el de los servicios públicos, el cultural, etcétera.

La desigualdad económica que prevalece entre los municipios del país, ha dado lugar a un desequilibrio que se traduce en contrastes intolerables, limitativos y entorpecedores de toda posibilidad de un desarrollo sostenido global, lo que a la postre repercute en resultados negativos, tanto para la producción como para la distribución de la riqueza, y en desaliento para el proceso de integración y consolidación de nuestra nacionalidad.

Tanto en los municipios urbanos como en los del medio rural, existen grandes núcleos de población cuyas condiciones alimenticias, de salud, vivienda, educación y servicios públicos en general, son deplorables.

El creciente centralismo que se ha venido observando en la política del país, ha redundado en serio trastorno para la vida democrática municipal, pues su acción negativa ha llevado a la autonomía del municipio a un punto cercano a la extinción.

La injerencia política del gobierno federal y del estatal en los asuntos de competencia de las autoridades municipales, violatoria de los mandatos constitucionales, configura la más flagrante amenaza a la subsistencia de la autonomía del municipio.

Es notoria la falta de libertad política que prevalece en los municipios por la dependencia en que están colocados con respecto a la federación, y a los gobiernos de los estados en materia electoral, determinante de limitaciones en la legitimidad representativa de las autoridades edilicias y en menoscabo de los derechos cívicos de la ciudadanía cuya participación en la vida pública de la comunidad municipal está condicionada por trabas de diversas índoles, que los margina de los objetivos que propugna la reforma política.

La organización administrativa de los municipios, ineficaz y viciada, requiere una revitalización que permita una mejor atención de los servicios públicos municipales y una reasignación de recursos, que mediante la incrementación del ingreso capacite a los ayuntamientos para atender mejor las necesidades del municipio. Exige, además, que los ayuntamientos estén investidos de la independencia que les permita la libre disponibilidad y manejo de esos recursos.

La acción funesta del centralismo en todos los órdenes de la vida municipal se pone de manifiesto en los diversos niveles y abarca desde lo económico y administrativo hasta lo político y social.

Es necesario adoptar medidas que pongan fin al proceso centralizador y que restituyan al municipio su plena capacidad para ejercer las funciones que les son propias y lo rehabiliten en el goce de la autonomía que la propia Ley Fundamental le reconoce.

Frente a la centralización en sus múltiples aspectos deben adoptarse las correspondientes y adecuadas medidas que la contrarresten, comprometiendo en ello el esfuerzo y la participación de todos, aun si con ello menguan las atribuciones y facultades que en la actualidad detentan la propia federación y los gobiernos locales cuya aplicación es motivo de injerencia en el ámbito de la vida municipal.

Debe reducirse al mínimo y racionalizarse al máximo el intervencionismo de las autoridades federales y estatales en los asuntos que son de la competencia exclusiva de las autoridades municipales.

En todo caso habrá que poner en juego medidas de descentralización, dentro de un marco legal de honda inspiración federalista que permita el restablecimiento de los legítimos intereses de las entidades municipales, en el gran contexto del interés nacional.

Fue dentro de estos lineamientos y haciéndose eco de una corriente mayoritaria de opinión popular, que el presidente de la República promovió ante el Congreso de la Unión, reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, tendientes a vigorizar la hacienda pública de los municipios; a reivindicar la autonomía política de los mismos y, en lo general, a reintegrar a la célula básica de nuestra organización político-administrativa, todas las atribuciones y facultades que de un manera u otra, han venido siendo absorbidas por la federación y por los estados, en detrimento de la autoridad y de la integridad municipal.

Para la cabal realización de las reformas aprobadas al texto constitucional antes citado, precisa tener en cuenta la necesidad de cohonestar el sentido descentralizador de la iniciativa presidencial con el impedimento que representa la soberanía de los estados para la aplicación de medidas que deben tener efecto en el ámbito interno de su respectivo territorio.

Ello implica la necesidad de involucrar necesariamente a las entidades federativas dentro de los planes ulteriores que coordinadamente deben implementarse para la paulatina entrada en vigor de las reformas municipales. Sólo así será factible la cristalización del propósito presidencial de fortalecer el desarrollo de los municipios, restituyéndoles la plenitud de las facultades y atribuciones que les pertenecen, para que recuperen las notas políticas y económicas que deben corresponderles como primer nivel de gobierno, de manera tal, que superando al centralismo que se ha venido recrudesciendo, los ciudadanos, al fin vuelven a encontrarse con sus municipios.

III. LA REFORMA

Una breve reseña sinóptica de los puntos que comprende la reforma al artículo 115 constitucional bastará para dar una idea clara de su profundidad y alcance.

1. Apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables a los que deberán ajustarse los procedimientos para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos, con derecho de defensa para los afectados y sujeción estricta a las formalidades esenciales de los procedimientos establecidos por las leyes aplicables, expedidas con anterioridad al hecho de que se trate.
2. Se reitera la personalidad jurídica de los municipios y se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley; se establece que los ayuntamientos estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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. Con esta disposición se da un paso en firme en el proceso de descentralización municipal mediante la vigorización de las facultades de la autoridad municipal.
3. Se definen los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, estableciéndose que podrán proporcionarlos valiéndose del

concurso de la autoridad estatal cuando así fuere necesario, si para ello, además, existiera previsión legal.

4. Se reafirma el criterio originario del artículo 115 según lo concibió el constituyente sobre la libre administración de su hacienda por parte de los municipios y aplicando una fórmula de descentralización y de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, asigna al municipio impuestos o contribuciones que, como el predial, eran fuente privativa del erario de los estados. Se atribuyen igualmente a los municipios otros ingresos que las legislaturas estatales deberán puntualizar en las respectivas leyes de ingresos municipales.

Como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal se concede absoluta autonomía a los municipios en el manejo presupuestal estableciéndose que los ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles, serán los encargados de la formulación y aplicación del presupuesto de los egresos, excluyendo ya la intervención de las legislaturas estatales y autoridades fiscales del gobierno local respectivo.

5. Otro aspecto importante es el que se refiere a la facultad que se da a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la regulación de la tenencia de la tierra y en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
6. Se dan normas para la adecuada solución de los problemas que se plantean con formación de zonas conurbadas en donde regularmente deberá concurrir la acción coordinada de diversas autoridades de niveles diferentes, conforme a la ley federal de la materia.
7. Se reivindica para la autoridad municipal el control y mando de las fuerzas públicas, excepto en las poblaciones que fueren el lugar de residencia de los poderes del Estado.
8. Se introduce el principio de la representación proporcional en la elección de los integrantes de todos los ayuntamientos del país, sea cual fuere su índice poblacional o la importancia del municipio. Es decir, se abren perspectivas para la integración pluripartidista de todos los ayuntamientos de la república, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional, suprimiendo la taxativa que limitaba la aplicación del texto anterior del precepto en esta materia, a sólo los municipios cuya población excediera los trescientos mil habitantes.
9. Regula las relaciones de los estados y los municipios con sus trabajadores, las cuales se regirán por las leyes que expidan las legislaturas con base en las normas contenidas en el artículo 123 de

la Constitución. El objeto de la medida es hacer extensivo a un considerable contingente de servidores públicos actualmente postergados, el régimen de protección legal que otorga y garantiza el mencionado artículo. La solución propuesta incuestionablemente habrá de fortalecer la condición jurídica y afirmará la estabilidad de los trabajadores al servicio de los gobiernos municipales.

10. Da facultades a la federación, a los estados y a los municipios para que puedan celebrar convenios entre sí para asumir la ejecución de obras y la prestación de servicios que sean de la incumbencia de cualquiera de las partes, cuando el desarrollo económico y social de alguna de las entidades lo hagan necesario. La inclusión de esta medida se considera como un apoyo al federalismo por cuanto a que permite la desconcentración y descentralización de recursos federales en beneficio de los estados y los municipios.

Dada la diversidad y la trascendencia de las medidas de descentralización y de vigorización municipal que comprende la iniciativa presentada por el ejecutivo federal se hace imperativa la necesidad de definir y adecuar las políticas que deban instrumentarse para lograr los propósitos de cambio y de apertura que la reforma constitucional propugna.

IV. EL MUNICIPIO EN EL ESTADO MEXICANO ACTUAL

El Estado mexicano comprende tres instancias de gobierno: Federación, estados y municipios.

La Constitución política de la República, norma las relaciones entre estos tres niveles del poder público; define, en su parte orgánica, las atribuciones que son de la competencia de la Federación y las excluye de las que corresponden a la jurisdicción de las autoridades estatales, a cuyo efecto, el artículo 124 previene que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.

Con respecto al municipio, la Constitución, en su artículo 115, fija las bases de funcionamiento; pero dista mucho de establecer con precisión cuáles son sus atribuciones.

De los términos en que está redactado el artículo 124 constitucional, se colige que la responsabilidad de definir el campo de las atribuciones de los municipios, quedó asignado al orden constitucional particular de cada estado, lo cual plantea un problema muy serio, porque vista la soberanía de cada entidad federativa para legislar en todo lo concerniente a su régimen interno, se daría el caso de que las normas legales que rigieran la existencia de los municipios, fueran contradictorias de un estado a otro, lo que vendría a agravar aún más la situación ya de

por sí crítica de la célula de la organización política y administrativa de todo el país.

La solución al problema podría estribar en la expedición de una ley federativa reglamentaria de las atribuciones de los municipios que fundada en un conocimiento objetivo de la realidad municipal a nivel nacional, fuera de aplicación general en toda la República, al margen de intereses y consideraciones localistas.

El propósito principal de la ley sería precisar los objetivos concretos que corresponden al nivel municipal del poder público y dotar al municipio de los recursos y atribuciones necesarias para que pueda realizar esos objetivos.

Dada la impresionante heterogeneidad de los municipios que integran la República, salta a la vista la dificultad de someter a todos ellos a un solo y mismo tratamiento valedero para todas las situaciones.

Es decir, habría normas que podrían ser aplicables a todos los municipios, dentro de un concepto genérico, en donde haya coincidencias ajustadas a la realidad política y económica; pero habrá casos que deberán ser motivo de tratamiento especial.

Las discrepancias, previos estudios tipológicos de la diversidad de los municipios, deberán dar lugar al agrupamiento de los municipios en tantas categorías como la ley considere necesarias para las cuales habrán de establecerse los correspondientes cuadros diferenciales de atribuciones, de conformidad con las características de cada grupo de municipios fijándose en la ley las bases generales para la determinación de sus atribuciones y encomendando a las autoridades estatales la aplicación particular en estos aspectos de las disposiciones de la Ley reglamentaria relativa a la fijación de atribuciones en materia municipal, a fin de hacer operante la reforma en la entidad que corresponda.

V. RECOMENDACIONES

Para efecto de hacer realidad la voluntad política que animó al ejecutivo federal a promover, ante el Poder Legislativo, el cambio constitucional que fortalece al municipio, tanto en autonomía política como económica, y a la vez adecuar a éste a dicha reforma, hacemos las siguientes recomendaciones:

- I. Mediante el proceso legislativo que corresponde a cada una de las entidades federativas, llevar a cabo la actualización de su Constitución particular acorde a la nueva reforma constitucional, muy particularmente a la del artículo 115.
- II. A fin de reflejar en el ámbito particular del municipio, la trascendencia e importancia del cambio constitucional y apertura política, y de conscientizar a los habitantes de las ciudades, centros de po-

blación, villas, etcétera, en sus derechos y responsabilidades, proponemos que en las constituciones particulares de los estados se incluya una definición del municipio, misma que contenga los siguientes elementos:

- a) Que es una institución de carácter público.
- b) Que es libre.
- c) Que es la base de la división territorial y política del Estado.
- d) Con personalidad jurídica.
- e) Con patrimonio propio.
- f) Libre en la administración de su hacienda.
- g) Autónomo en su regimen interior.
- h) Con facultad reglamentaria (bando de policía y buen gobierno, etcétera).
- i) Que no existe ninguna autoridad intermedia entre ésta y el gobierno del estado.

III. De conformidad con las facultades que las disposiciones legales establecen en lo que se refiere a su régimen interior y tomando en cuenta las características y particularidades de municipios y región, llevar a cabo una revisión global de todas aquellas leyes secundarias que en el ámbito local regulan la vida económica, política, social y cultural del municipio, procurando, como bien se dijo, que mediante su vigorización como estructura y célula política, constituya la auténtica escuela de la democracia.

IV. Que se expida una ley federal reglamentaria de las atribuciones de los municipios.

V. Por último proponemos que se lleve a cabo en cada entidad federativa una serie de acciones tendientes a proporcionar información de índole política, jurídica, económica y administrativa, a los municipios, para que éstos estén en condiciones de incorporarse plenamente al cambio constitucional y al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26).

BIBLIOGRAFÍA

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial*, Secretaría de Gobernación, 1983.

Constituciones Particulares de los Estados de la Federación, tomos I y II. Edición del Centro de Documentación y Publicaciones de la Secretaría de Gobernación, 1980.

“Leyes Orgánicas Municipales”. *Periódicos oficiales de los gobiernos de los Estados*. Diferentes fechas.

El desafío municipal, IPONAP-IEPES, PRI, 1982.

Plan Global de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto.
“Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Colección de Documentos*, LII Legislatura, México, 1983.