

LAS RELACIONES DEL MUNICIPIO, LOS ESTADOS Y EL GOBIERNO FEDERAL EN MÉXICO. UN NUEVO ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Máximo GÁMIZ PARRAL

SUMARIO: I. Los ámbitos competenciales de la Federación y los estados. II. Las atribuciones de los gobiernos estatales y los municipales. III. Sustento para reformar al artículo 115 de la Constitución federal. IV. Propuesta de nueva redacción para la regulación jurídica del municipio.

I. LOS ÁMBITOS COMPETENCIALES DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS

A diferencia del estado unitario, el estado federal tiene la necesidad de establecer bases para la distribución de competencias, no sólo entre el gobierno federal y los estados, sino hay que sumar al orden municipal dentro de la distribución de atribuciones, tal como su conformación lo requiere, de manera clara y precisa.

En primer término, deben analizarse de manera somera los sistemas que son aceptados por la mayoría de los tratadistas para la asignación de competencias, y que son los siguientes:

A. El que siguen algunas Constituciones, enumerando de manera específica tanto las funciones de los órganos federales como las de las autoridades locales.

B. El adoptado por varios países, y consistente en que las atribuciones de las autoridades federales se enmarcan claramente en la Constitución, y se agrega el principio de que los organismos estatales asumirán la competencia de todo aquello que no se haya señalado para el orden federal. Se conoce como el sistema de competencia residual para las entidades federativas.

C. Cuando en la carta fundamental se especifican las facultades que integran el ámbito competencial de los órganos estatales y se estatuye que la competencia residual corresponde a la Federación.

Existen sistemas mixtos y parciales, pero los principios señalados nos permiten encuadrar, en términos generales, las maneras como se ha procedido en los estados federales.

En México, los principios para la distribución de competencias entre el orden federal y los estatales los encontramos en los artículos 116, 117, 118 y 124 de la Constitución general de la República. El artículo 116 contiene las reglas básicas para la estructura organizacional del poder público de los estados y, consecuentemente, la regulación fundamental para sus Constituciones políticas locales. El artículo 117 se refiere a las prohibiciones absolutas para los estados, dentro de las cuales la fracción octava incluye un párrafo que frecuentemente es incumplido, donde se estipula que los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas. El artículo 118 contempla taxativas para los estados, pero con la salvedad de que podrán realizarse cuando previamente el Congreso de la Unión otorgue su consentimiento para tal efecto. El artículo 124 de la Constitución federal determina que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. Con antelación debemos agregar que la Constitución Federal de 1824 careció de disposición expresa para la distribución de competencias, pero al asignar funciones y facultades a los órganos federales, propiamente se siguió el principio de la competencia residual. También la Constitución de 1857 y la actual, conforme a la redacción citada, continúa con la tantas veces citada competencia residual. Sin embargo, el principio se presta a controversia, porque, por un lado, se afirma que la disposición constitucional aludida es la base principal del pacto que suscribieron los estados componentes, para crear el sistema federal, y que, consecuentemente, es una regulación que no puede reformarse mediante el procedimiento de adición o modificación constitucional normal que se contiene en el artículo 135 de dicha carta fundamental, porque el acuerdo de creación es una decisión fundamental, y en todo caso requeriría un referéndum con participación de todos los estados; por otro lado, la interpretación que se ha aplicado es la de que con una simple reforma constitucional regular se modifica la distribución de competencias, y siempre se ha realizado para aumentos el ámbito de

las atribuciones de los órganos federales, originando que el pacto de inicio, en esta materia, es completamente distinto al de la actualidad. Se confrontan también verdaderos conflictos en relación con los tratados internacionales, respecto de si pueden ser referidos a materias propias de la competencia residual de las entidades federativas; inclusive las Constituciones de Sonora y Tamaulipas determinan que los convenios o tratados signados por el gobierno federal con otro estado o con nación extraña que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia no serán aceptados; a lo que hay que agregar que el significado del concepto “soberanía” está siendo minimizado por la globalización y el neoliberalismo. De igual forma, se presenta un conflicto con los grupos o minorías que demandan autonomías. Sobre estos dos puntos, Diego Valadés¹ ha manifestado que los dos problemas “ofrecen una disyuntiva preocupante en la mayor parte de los sistemas constitucionales: porque existe un embate generalizado contra la soberanía en el ámbito internacional, y una presión expansiva de la autonomía en los ámbitos nacionales”, agregando que si se llegara a romper el equilibrio penosamente alcanzado y “si la decisión cayera del lado de afectar la soberanía, desde la presión exterior, presenciaríamos la supresión de los estados independientes; si la decisión favoreciera la prevalencia de la autonomía como elemento rector de la vida política interna, podríamos regresar a fórmulas bastante parecidas a las adoptadas durante el medioevo; la dilución del estado se daría por la vía de la fragmentación”.

En realidad, la distribución de competencias entre el Estado federal y los estados miembros continúa siendo motivo de debate, y el sistema mexicano se ha transformado en mixto y complejo.

II. LAS ATRIBUCIONES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y LOS MUNICIPALES

Lo complicado e híbrido del régimen para el señalamiento de los ámbitos competenciales entre el gobierno federal y las entidades federativas se ve aumentado en lo que respecta a la asignación de atribuciones para las autoridades estatales y los gobiernos municipales, puesto que la competencia residual de los estados miembros adolece de indefinición, y la

¹ Valadés, Diego, “Los derechos de los indígenas”, en González Galván, Jorge Alberto (comp.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, 2002, p. 14.

regulación constitucional del artículo 115 no es la adecuada para asumir que exista claridad y suficiencia en las tareas municipales.

Bertrand Faure² se declara dubitativo sobre si existe en el derecho constitucional francés un poder municipal. En nuestro país, jurídica-mente existe, pero en la práctica la célula municipal se encuentra limitada por la concentración de facultades por parte de la Federación y de los estados.

De cualquier manera, nadie se atrevería a negar que los estados se conforman con municipios, y dentro de ellos quien ejerce la autoridad es el ayuntamiento o gobierno municipal.

El municipio, dentro de los estados, es un conjunto de habitantes, pertenecientes a diversas familias, asentados en una jurisdicción territorial, dependientes de una misma autoridad o ayuntamiento, que unen esfuerzos para satisfacer sus necesidades y cumplimiento de fines, sujetándose a un marco jurídico nacional, estatal y municipal.

El número de habitantes de cada municipio es variable, tanto a nivel nacional como en el extranjero. Brewer-Carías³ nos ilustra sobre esta disparidad, al manifestar que

en México la proporción (que deriva de la relación entre municipio y población) es de 40,116 habitantes por municipio; en contraste, en Francia es de 1,614 habitantes por municipio, en Suiza es de 2,333 habitantes por municipio; en España es de 4,825 habitantes por municipio; y en Italia es de 7,156 habitantes por municipio. En Estados Unidos y Canadá, a pesar de la disparidad de población (260 millones de habitantes y 30 millones de habitantes respectivamente) ubicada en territorios casi iguales de más de 9 millones de km, con un número muy disímil de municipios (70,500 en Estados Unidos y 4,057 en Canadá), la proporción habitante por municipio oscila entre 3,972 habitantes por municipio en Estados Unidos y 6,878 habitantes por municipio en Canadá.

Respecto de los antecedentes y el contenido de la actual redacción del artículo 115 de la Constitución federal mexicana, para efectos de ubicar la competencia de las autoridades municipales debemos externar que la

² Faure, Bertrand, “Existe-t-il un pouvoir local en droit constitutionnel français?”, *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l’Étranger*, París, 1996, pp. 1539-1553.

³ Brewer-Carías, Allan, “Proceso constituyente”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2001, p. 31.

Constitución general de la República de 1824 no hace ninguna mención a esta manera de vecindad y de coordinación social.

En la sexta ley, dentro de las siete leyes o Constitución de 1836, de carácter centralista, se estipula que en las capitales de los departamentos territoriales se debe elegir una autoridad que se encargue de la policía, de la educación inicial, del fomento del comercio, de la industria y de la salubridad.

En la Constitución de 1857 se estatuye la elección de autoridades municipales, pero dentro del territorio del Distrito Federal y los territorios que todavía no alcanzaban el nivel de estado.

La Constitución de 1917, con mayor minuciosidad, establece que tanto el Distrito Federal como los territorios se seccionan en municipalidades, que contarán con un ayuntamiento de elección popular. Y en lo que respecta a las entidades federativas, su artículo 115 nos cita que los estados adoptarán el municipio como base de su división territorial y su organización política y administrativa; dotándoles de personalidad jurídica, la facultad para administrar libremente su hacienda, prohibiendo la posible existencia de autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado respectivo. La interpretación del artículo a que nos referimos nos indica que el ayuntamiento, como autoridad municipal, realiza funciones de administración, adoptándose la posición de un instrumento útil para la descentralización administrativa. La disposición constitucional incluía asimismo la regulación jurídica esencial acerca de los gobiernos de los estados.

Dos reformas trascendentales se han llevado a cabo al artículo 115 constitucional, a partir de su aprobación inicial: la de 1983 y la de 1999.

Atendiendo al lapso comprendido del año 1836 (las siete leyes constitucionales) hasta 1983, es innegable que las reformas del último año mencionado son relevantes. En la exposición de motivos de la iniciativa respectiva se alude a los aspectos más interesantes, como se puede ver en la lectura de algunos párrafos que no siguen secuencialmente la redacción y que entresacamos:

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado, eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribri-

buirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional...

...tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación...

...hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas...

...se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera...

...redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles...

...se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se le asignen...⁴

La reforma de 1999 no fue promovida por el Poder Ejecutivo, sino por diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional y del Partido del Trabajo. En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se hacen notar las modificaciones de mayor peso, citadas por el doctor Jorge Fernández Ruiz en su obra *Servicios públicos municipales*:

⁴ Gámiz Parral, Máximo N., *Instrumentos jurídicos para afrontar la crisis*, México, Editado por el Gobierno del Estado de Durango, 1983, pp. 297-299.

4.3. Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no este reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h), se reforma la noción de seguridad pública y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto...

Por último se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios.⁵

En las últimas décadas, no obstante las reformas aludidas y otras de menor importancia, han sido innumerables las iniciativas de ley, las propuestas de quienes manejan la doctrina de derecho municipal y de muchas otras personas, externadas para que sea mejorada y actualizada la redacción del artículo 115 de la Constitución general de la República. Como resultado de las elecciones para presidente de la República, celebradas durante el mes de julio del año 2000, se han incrementado considerablemente las sugerencias para nuevos cambios.

Sin embargo, estas propuestas van encaminadas a considerar que el ámbito competencial de las autoridades municipales queda sólo circunscrito a una nueva redacción del artículo 115 de la Constitución general de la República; introduciéndose de esta manera en el debate que se ha suscitado, relativo a que en la Constitución de cada entidad federativa se expresen con toda claridad y precisión los límites y la asignación de atribuciones para las autoridades estatales y las que correspondan a los órganos de gobierno municipal; o bien que en la Constitución local se determinen las facultades de los órganos de gobierno estatales, y la competencia residual quede a cargo de los ayuntamientos; o, *a contrario sensu*, que en la Constitución estatal se definan las facultades de las autoridades municipales, y las atribuciones residuales sean ejercidas por los órganos locales. Y la cuarta posibilidad sería la mencionada al principio, es decir, que la competencia residual a las atribuciones federales se asuma por los estados, conforme al artículo 124 de la carta federal, y los municipios queden limitados a lo que establece el artículo 115 citado.

Nuestra opinión es en el sentido de que el ámbito de competencia de los órganos municipales no debe ser sólo lo contemplado en el artículo 115 constitucional federal, sino que en la Constitución estadual es indispensable estatuir la regla o el principio para la asignación de las atribuciones de los dos referidos órdenes de gobierno. Algunos estados ya han adoptado este criterio, pero sin seguir un patrón o lineamiento general. En la Constitución Política local del estado de Chihuahua se establece en

⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 147-149.

su artículo 142 que “las facultades que no estén expresamente otorgadas a los municipios se entienden reservadas al estado. La ley orgánica respectiva determinará todo lo demás referente a la administración municipal”. Conforme a la fracción XXXVII del artículo 64 de la Constitución local de Sonora, se otorga facultad al Congreso del estado “para determinar, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, y según su capacidad administrativa, técnica y financiera, los servicios públicos que éstos tendrán a su cargo directamente o en concurso con el estado, así como para fijar anualmente sus contraprestaciones”. El artículo 102 de la Constitución del estado de Yucatán expresa que “las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución General, a los funcionarios federales, y por esta constitución a los del estado, se entienden reservadas a los municipios”.

Es claro que la opinión mayoritaria de las sugerencias y propuestas para que se reforme el artículo 115 de la Constitución federal tienen como sustento el criterio de que es preferible ampliar el ámbito de competencia de los ayuntamientos con tales modificaciones, para darle uniformidad y una mayor fortaleza jurídica, dejando la posibilidad de que las Constituciones locales puedan o no fortalecer las atribuciones municipales, teniendo que respetar sin embargo lo preceptuado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las Constituciones estatales que no tocan el tema de los ámbitos de competencia quedan también encuadradas en este enfoque de que la competencia reservada de la entidad federativa con relación a la competencia expresa de la Federación la asume por entero el estado respectivo.

III. SUSTENTO PARA UNA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

La Declaración de Boca del Río, signada básicamente por representantes de los ayuntamientos, estableció que para el efecto de la nueva configuración del municipio, dentro de la denominada reforma del estado, deberían de tomarse en consideración los siguientes puntos:

A. El nuevo orden internacional ha afectado las relaciones intergubernamentales de los estados.

B. Los cambios en el sistema político estimulan la transformación en las relaciones de los diferentes actores políticos, y en esta perspectiva, el

papel del municipio es preponderante en la construcción de nuevos puentes de comunicación entre la ciudadanía y el estado.

C. Se requieren reformas estructurales para dotar al municipio de una auténtica base, que le permita contar con su independencia.

D. La autonomía del municipio no podrá inducir a la anarquía y menoscabar el pacto federal.

Dentro de los estudios y planteamientos que se han manejado para innovar no sólo en cuanto a las atribuciones, sino también respecto de otros aspectos gubernamentales municipales, ocupa un lugar importante lo relativo al aumento del periodo de ejercicio de los ayuntamientos, la elección de los regidores por circunscripciones territoriales, el establecimiento del servicio civil de carrera y la profesionalización de los funcionarios municipales; bajo los siguientes argumentos:

a) El periodo de tres años para los integrantes de los ayuntamientos se determinó bajo el criterio de que este lapso sería suficiente para que quienes llegaran a dichos cargos pudieran realizar una tarea gubernamental con resultados positivos, y que además cubría la circunstancia de una rotación de responsabilidades adecuada para que con nuevas generaciones de funcionarios se pudiera obtener mayor eficiencia, prohibiéndose la reelección inmediata; pero en las últimas décadas se ha manejado una tesis opuesta, en el sentido de que los que terminaron su periodo deben tener la oportunidad de reelección para aprovecharse en una continuidad de esfuerzos, su experiencia adquirida, oponiéndose de esta manera al anterior criterio; manejando como otra opción la del aumento del periodo gubernamental a cuatro o seis años. Debido a lo costoso de los procesos electorales y a que en este último punto de vista se agrega el aceptar la figura de la revocación del poder, se podría inclinar la opinión a que el lapso de tres años se aumentara a seis años.

b) Recientemente se ha debatido la idea de que los regidores sean electos por circunscripciones territoriales y no por planilla, como tradicionalmente se ha acostumbrado. El argumento toral es que los regidores representen ciudadanos que viven en una misma área territorial y se sientan obligados a participar en las decisiones de los ayuntamientos, para que éstas no excluyan del beneficio de las mismas, o bien no perjudiquen a sus, en todo caso, representados. Nos parece recomendable la propuesta siempre que la distribución de circunscripciones se lleve a cabo conforme a números específicos de habitantes en las diferentes zonas, para un mejor equilibrio.

c) Es necesario incorporar a los empleados y funcionarios municipales de todos los niveles y rangos al servicio civil de carrera, que representa la obligatoriedad de una capacitación previa al inicio de las funciones y con posterioridad una preparación continuada y permanente, uniendo la teoría y la práctica; al efecto, se hace necesario el establecimiento de un instituto de capacitación municipal para cursos de preparación cuya aprobación sea obligatoria, tanto previa como posterior, de los diferentes servidores municipales.

d) Se hace también indispensable, por la importancia y los recursos que ahora se manejan en los ayuntamientos, que los integrantes de estos últimos se sujeten a una preparación mínima. Es prudente, por tanto, que los institutos estatales electorales impartan cursos obligatorios para los candidatos a ocupar estos puestos de elección popular de los diferentes partidos que contiendan, y después de conocerse los resultados del proceso eleccionario, que queden también como un requisito anterior a la toma de posesión el concurrir y aprobar cursos intensivos, que también puedan ser impartidos por los organismos electorales.

De igual manera, es indispensable el reconocimiento a una estructura de gobierno, a su elección o designación y al reconocimiento de la diversidad de los habitantes de los diferentes municipios, toda vez que conforme a la composición plural, en el aspecto racial y de cualquier otra índole de los municipios, es indispensable fortalecer las diferentes formas de estructuración organizacional de las autoridades municipales, así como las maneras de elección o de designación.

Los municipios no sólo deben contar con el ayuntamiento como autoridad, puesto que las dimensiones territoriales y el número de pobladores incide para multiplicar los órganos en los que se delegue la autoridad. Como ejemplo podemos citar la estructura que prevalece en algunos estados de la República, con relación a los municipios, que se dividen en áreas territoriales lejanas de las cabeceras municipales y cuya representación de la autoridad municipal se delega en juntas municipales; en algunos casos su integración es por elección, y en otros es por designación de los ayuntamientos (nos inclinamos por la elección ciudadana). Las circunscripciones de las juntas municipales se dividen en jefaturas de cuartel, y éstas en jefaturas de manzana, ambas con un número de componentes que varía, los que también pueden ser electos o designados.

Constitucionalmente es admitido que en algunas comunidades, sobre todo indígenas, el sistema de usos y costumbres debe ser respetado para

la designación de autoridades municipales, debiendo desaparecer en la práctica la simulación de elecciones que se ha venido practicando para adaptar un solo modelo a todos los municipios del país.

Con base en el artículo 26 de la Constitución federal, los habitantes de los municipios y los ayuntamientos deben participar para la integración del Plan Nacional de Desarrollo, lo que en teoría sucede, pero en la práctica es casi nulo, por lo cual es indispensable la realización de acciones y posibles cambios en la regulación para hacer efectiva la facultad mencionada.

Los ayuntamientos deben tener una participación decidida en la discusión y aprobación de las Constituciones locales, y por supuesto es aplicable dicho criterio para que las entidades federativas realmente tengan injerencia en los debates y en la toma de decisión de las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La adopción de un sistema económico liberal y el establecimiento de la globalización en México, así como la firma de tratados internacionales, son un ejemplo de resoluciones que fueron tomadas con ausencia de una verdadera participación, en cuanto a la exposición de los diferentes puntos de vista de los ayuntamientos, para la toma de decisiones, con resultados de un aumento constante de pobreza en la mayor parte de la población nacional. En el caso del liberalismo económico, la resolución se tomó inclusive con violación al artículo 25 de la Constitución general de la República, y en lo referente a los tratados internacionales y a la globalización se excluyó tomar en cuenta el contenido de la fracción X del artículo 89 constitucional.

Por supuesto que los ayuntamientos deben participar más en la orientación de las políticas nacionales y estatales; en estas últimas por conducto de las áreas gubernamentales correspondientes a las entidades federativas.

Estimamos que la facultad asignada a los congresos estatales para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido éstos y suspender o revocar el mandato a uno de sus miembros viola la autonomía del municipio y desequilibra de manera peligrosa la integración de los ayuntamientos como parte de una entidad federativa; además de que en algunos casos ha sido usada esa facultad como un recurso político por los gobernadores de los estados.

La planeación es la primera fase del proceso administrativo, e incluye lo que se piensa hacer en un periodo determinado. La cantidad de recursos de que disponen los ayuntamientos y la larga lista de necesidades a cubrir hace necesaria la elaboración de un orden de prioridades. Al mismo

tiempo, la planeación a largo plazo se presenta como necesaria para señalar los fines que la respectiva comunidad desea alcanzar; pero implícitamente se hace indispensable la subdivisión de medios y objetivos incluidos en planes a corto y mediano plazo. Es innegable que la planeación es un instrumento para la administración de recursos y el logro de ideales, y que su condicionante es la posibilidad permanente de cambios y adecuaciones para adaptarse a las transformaciones sociales, económicas y de avance científicos.

En nuestro tiempo es incongruente no planear, planear sin objetividad, y no hacerlo, a corto, mediano y largo plazo.

En los artículos 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regula el ámbito competencial del Poder Judicial Federal. Las Constituciones de los estados establecen la competencia de las autoridades judiciales estatales.

Dentro del área judicial del municipio encontramos dos corrientes de controversias para el funcionamiento de autoridades judiciales municipales: a) los conflictos derivados de resoluciones de autoridades municipales y que lesionen los intereses ciudadanos se deben dilucidar mediante tribunales administrativos y municipales, pero en la mayoría de los casos la competencia de los mismos recae, por así disponerlo la Constitución local, en tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, lo que consideramos lesivo para la autonomía municipal; por ende, se hace necesaria la creación de los tribunales respectivos en los municipios; b) en los municipios se han venido creando, con el antecedente de juntas calificadoras, tribunales cuya competencia es resolver sobre la existencia de faltas administrativas por violación al bando de policía y buen gobierno y a los reglamentos municipales; c) adscritos al Poder Judicial estatal existen todavía los llamados jueces municipales, que son tribunales mixtos porque conocen de diferentes materias, y su competencia recae por el monto de las demandas y por la reducida importancia de faltas o asuntos de carácter civil (considerado así por los legisladores locales). Estos tribunales deben seguir siendo estatales y sólo cambiar su denominación de municipales.

Es congruente, por tanto, que dentro de nuestro sistema federal se clarifique y determine en las Constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales cuáles son los órganos jurisdiccionales municipales, sus respectivos ámbitos de competencia y su dependencia del órgano de autoridad municipal.

El 25 de agosto del presente año se celebró una reunión de presidentes municipales del país, algunos secretarios de Estado y varios gobernadores, en la que se aprobaron algunos puntos que se incluyen, aun cuando de manera diferente, en lo antes expuesto, y que también sustenta la necesidad de nuevas reformas.

IV. PROPUESTA DE NUEVA REDACCIÓN PARA LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Con base en lo anteriormente expuesto, proponemos que se presente una iniciativa para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando con la siguiente redacción:

ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será Gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Los periodos gubernativos de los ayuntamientos tendrán duración máxima de hasta seis años. Los regidores serán electos por circunscripción territorial conforme al número de habitantes en atención a lo que disponga la Constitución Estatal.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la Ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Se reconoce a los ciudadanos de los municipios el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada una de ellas. Se les reconoce también el derecho de revocar el mandato del presidente municipal, del o los síndicos, de los regidores y de todo el ayuntamiento, por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad. El derecho de revocación de poder recae en la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio en el caso del ayuntamiento, del presidente municipal y del o de los síndicos; y el relativo a la circunscripción territorial del regidor conforme corresponda. El porcentual del padrón electoral respectivo para iniciar el proceso del plebiscito, así como el procedimiento que queda a cargo del organismo electoral local municipal, se sujetarán a lo que establezca la ley local que se expida.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las Leyes en materia Municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana vecinal. Los ayuntamientos, para efectos de su estructura organizacional, podrán crear juntas municipales, jefaturas de cuartel y jefaturas de manzana.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública sustentada en una planeación estratégica a corto, mediano y largo plazo; así como el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y el tribunal contencioso administrativo municipal para dirimir las controversias entre la administración municipal y los particulares, con base a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La participación de los ayuntamientos en lo preceptuado por el artículo 26 de esta Constitución.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario Municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

f) El servicio civil de carrera para empleados y funcionarios municipales, exceptuando los de elección popular.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos.

III. Los municipios tendrán a su cargo:

La función, materialmente legislativa, de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Las funciones administrativas.

De seguridad pública.

De ordenación y control del tránsito.

De administrar su hacienda.

De formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal.

De otorgar licencias y permisos para construcciones.

La función, materialmente jurisdiccional de imponer sanciones, al través de la llamada justicia municipal de barandilla, por la contravención de sus disposiciones.

Los servicios públicos municipales:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) Mercados y centrales de abastos.

e) Panteones.

f) Rastros.

g) Transporte colectivo urbano, incluyendo taxis.

h) Estacionamientos.

i) Educación.

j) Bibliotecas.

k) Salud.

Obras públicas:

a) Calles, parques, jardines y su equipamiento.

b) Instalaciones y oficinas municipales.

c) Infraestructura inmobiliaria municipal.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones, la prestación de los servicios y las obras públicas municipales, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fracciona-

miento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

d) Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las Contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones respectivas.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los Municipios. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros que no sobrepasen su territorio y cuando afecten su ámbito territorial;

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

j) En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Las constituciones estatales reglamentarán los ámbitos competenciales entre el estado y los ayuntamientos, sin contravenir lo dispuesto por este artículo.