

Capítulo III

LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN EL PROCESO DEL DESARROLLO NACIONAL

III.1. Fundamentos básicos del Orden Municipal de Gobierno

Una vez reconocido el Municipio Libre en la Constitución de 1917, se previó que debía atender los reclamos que política, económica y socialmente se gestaban al interior de la comunidad. Era menester poner en práctica las facultades de que era objeto y satisfacer el ideal de beneficio comunitario.

La teoría política aristotélica con respecto a las Constituciones expone el siguiente postulado: *para que una Constitución Política sirva como patrón de conducta, como eje promotor del desarrollo, mejora y crecimiento de un pueblo, tiene que ser reflejo palpable de la situación de vida y de las aspiraciones de la comunidad.* En este sentido, es preciso conocer el grado de organización que se tiene, la calidad de proyectos y un enfoque realista de qué es factible lograr, así como las tareas que deben y pueden llevarse a cabo para alcanzar propósitos⁹⁰. Además, debe pugnar por cumplir y hacer cumplir los preceptos constitucionales que le dan vigencia a este ordenamiento y a las instituciones responsables de su observancia.

A partir de 1917 el municipio mexicano tenía que darse a la ardua tarea de promover la organización política, económica y social de su comunidad. Para ello el conocimiento de los principios políticos, jurídicos, sociales y económicos que lo sustentaban era y sigue siendo el marco que regula la vida del mismo y en razón del cual satisface, o busca satisfacer las demandas que le son planteadas por parte de los miembros de su comunidad.

El Municipio, como ya se citó, estuvo ausente de las grandes políticas nacionales. El centralismo desarrollado por el orden federal de gobierno restó importancia y peso a la actuación del orden municipal. En el devenir del tiempo, las circunstancias del momento fueron dando paso a adecuaciones del marco jurídico y a la inserción del Municipio en acciones en pro del desarrollo y crecimiento.

Paulatinamente el papel e importancia de la institución municipal se ha venido retomando y se han hecho valer los fundamentos sobre los que descansa la Institución Municipal. A saber:

a) *Políticamente*

El Municipio es fuente de su Soberanía. Soberanía sostenida como lo supremo, en este caso y sentido, la soberanía debe entenderse como la voluntad del pueblo, la voluntad

ciudadana, que elige a sus gobernantes, y plantea proyectos y acciones para el desarrollo de la misma por medio de dichos gobernantes.

La base de la soberanía es el pueblo en quien reside y de quien emana todo poder, tal como lo asienta el Artículo 39 de la *Constitución General de la República*. El pueblo expresa su soberanía a través de los órganos de la Unión, para la competencia federal, y por medio de los órganos de los estados, en lo referente al régimen local, definido esto en el Artículo 41 de la misma Constitución.

Siendo la Institución Municipal órgano de poder del régimen interno de los estados y congregación poblacional es el primer ámbito político-social de expresión de la voluntad popular.

Es además, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas.⁹¹

Por constituir el primer órgano de la sociedad es llamado la Célula política. Se enmarca como el responsable directo de la vida de su comunidad: Quien la representa ante los órdenes Estatal y Federal de Gobierno.

Es a este orden de gobierno al cual los miembros de la comunidad pueden allegarse más fácilmente para plantear sus problemas y requerir soluciones.

Será el grado de organización y administración de la Institución Municipal factor determinante en el desarrollo y crecimiento que su sociedad alcance. Contando además, con el debido aprovechamiento de los recursos naturales, materiales y humanos en la promoción del mismo.

También, dentro de este rubro es propio señalar que la Institución Municipal es administrada por un ayuntamiento de elección popular directa.⁹²

Como ya se citó, el municipio es expresión de la voluntad política y de la soberanía.

El pueblo elige de entre sus miembros a aquellos que tendrán el encargo de velar por sus intereses. En la composición del Ayuntamiento prevalecen los principios de inclusión, pluralidad y representatividad. Los miembros del Ayuntamiento tienen la encomienda y obligación de pugnar por dar solución a los problemas que afronta su comunidad, así como de promover la realización de tareas que conduzcan al crecimiento armónico del Municipio.

El mecanismo de elección es el voto popular, expresión fidedigna de la voluntad del pueblo. El Municipio es, asimismo, órgano conciliador de los intereses existentes en su seno y como síntesis de dicha pluralidad.⁹³

El Ayuntamiento constituye, por sí mismo, la expresión de la forma en la cual la sociedad se ha organizado para llevar a cabo sus fines. Es el Estado mismo.

b) Jurídicamente

Constitucionalmente el Municipio Libre Mexicano está consagrado como orden de Gobierno. El derecho constitucional mexicano otorga al municipio la personalidad jurídica, o instancia de Gobierno, que lo constituye como un ente autónomo y como cuerpo social sujeto a leyes.

Jurídicamente se instaura como el régimen interno de los Estados, como ente de carácter público. Esta personalidad lo faculta para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Es esta personalidad jurídica el eslabón que da cabida a la defensa del interés colectivo de su comunidad ante los órdenes de gobierno Federal y Estatal, y que también permite la conjunción de esfuerzos en la realización de obras tendientes a satisfacer dicho interés.

Por esta personalidad es que el Municipio Libre Mexicano puede autorregular su vida interna; emitir los lineamientos a los que deben sujetarse las conductas de los miembros del Ayuntamiento, de los ciudadanos en general y las normas administrativas que permitan una eficaz administración de los recursos municipales, así como la manera en que debe conducirse la prestación de los servicios públicos.

Por esta misma personalidad, el municipio puede disponer el manejo más apropiado de los bienes muebles o inmuebles que constituyen su patrimonio.⁹⁴

c) Económicamente

El Artículo 115 constitucional establece: “La Institución Municipal está investida de personalidad para la libre administración de su hacienda”.⁹⁵

Pero, para decidir cómo se integra su hacienda y hacia dónde van destinados los recursos de la misma se debe sujetar a las disposiciones de las leyes tanto locales o estatales como federales.

En la práctica su libertad o independencia hacendaria se refiere a la elaboración y aprobación, por parte de los miembros del Cabildo, de su Presupuesto de Egresos. En lo que toca a sus leyes de Ingresos y Egresos, así como a la consecución de empréstitos para financiar su desarrollo, se debe someter a las disposiciones de la legislatura local que corresponda en cada una de las 31 Entidades Federativas.

Es decir, aunque tiene la facultad constitucional para el libre manejo de su hacienda, esta libertad es parcial y se encuentra condicionada a satisfacer los requerimientos que le solicite el órgano legislativo de la Entidad, quien funge como revisor de la cuenta pública. Más aún la reciente creación de órganos de fiscalización obliga a los Municipios a administrar sus recursos bajo estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas que eviten su desviación o mal uso.

En todo caso, tanto las legislaturas locales como los encargados de la Hacienda Municipal deben velar porque ésta satisfaga el requerimiento de ser suficiente para atender sus necesidades y para contribuir a la promoción del desarrollo y crecimiento, y de la sociedad municipal.

Cabe hacer notar que la cuantía de la Hacienda Municipal depende en gran medida del óptimo aprovechamiento de los recursos que la integran, de la eficiencia con que los mismos se administren y del aseguramiento de su recuperabilidad, cuando se da el caso.

En general las haciendas municipales son dependientes de las transferencias federales de recursos. Salvo honrosas excepciones, la mayoría de los municipios depende de estas transferencias para subsistir.

d) Socialmente

El Municipio ha sido definido como una congregación de intereses, como una comunidad de personas deseosas de satisfacer sus necesidades.

Ha sido señalado su papel como pueblo fuente de poder y partícipe político en la elección de sus representantes. Es propio señalarlo como germen de democracia, de expresión mayoritaria de la voluntad popular y como pilar de la promoción al desarrollo nacional.⁹⁶

Hoy día, el Municipio Libre Mexicano debe encontrar en la participación de la comunidad la realización de tareas de beneficio colectivo y la alternativa a la satisfacción de sus necesidades.

El que la sociedad municipal se organice y participe en el impulso a la solución de problemas es síntoma de conciencia y corresponsabilidad ciudadana, para no esperar que sean los órganos de gobierno quienes acudan a dar solución a sus demandas, cuando ellos mismos pueden ser quienes las satisfagan.

III.2. El papel del Municipio Libre Mexicano en los Artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Existe un conjunto de artículos constitucionales que citan y definen el papel y actuación de la Institución Municipal como vértice, como partícipe o como corresponsable del

desarrollo nacional. A continuación se hace, en orden numérico ascendente, una breve referencia al artículo en turno y a los asuntos y aspectos que lo vinculan al municipio:

Artículo 3o.- En el aspecto formativo de capital social, este artículo responsabiliza al municipio para que cumpla y haga cumplir los principios educativos promovidos por el Estado Mexicano como son el amor a la patria, a la justicia, a la libertad y el pleno aprovechamiento de la educación impartida por éste. Los caracteres democrático, nacionalista y de solidaridad humana han fundamentado el programa ideológico de nuestra educación.

Hacia 1917 el Municipio era el encargado de impartir la educación y de cubrir los gastos originados por ésta. Hoy es una instancia coadyuvante del quehacer del Ejecutivo Federal, que vía la Secretaría de Educación Pública imparte y coordina dicho servicio a nivel nacional en colaboración con sus delegaciones en los estados y éstas a su vez, en relación directa con los comisionados en los municipios, que operan bajo la denominación de inspectores.

Hoy la educación no es una carga económica para los municipios, no es una prestación social que ellos deben otorgar, sino que su labor consiste en vigilar que se cumplan los principios constitucionales y que se satisfaga la demanda social.

Es propio que los municipios actúen como orientadores de este proceso educativo al señalar cuál o cuáles son las áreas o carreras en que los estudiantes podrán obtener satisfactores –fundamentalmente de desarrollo profesional y de beneficio económico–, y además contribuir al crecimiento de la comunidad municipal.

No obstante, las actuales circunstancias demandan fortalecer la actuación del Municipio y sus autoridades para que efectiva y realmente pueda responsabilizarse de vigilar que los planes y programas educativos se cumplan y que el aprovechamiento educativo a nivel nacional sea uniforme, en los cursos básicos primordialmente, donde hoy en día ocurren los mayores índices de deserción de educandos.

Hoy el Municipio se encuentra relegado o se mantiene cómodamente al margen de esta responsabilidad.

En la reformulación de la política educativa que plantea el actual régimen, el Municipio está llamado y obligado a asumir un papel protagónico. No asumirse como actor fundamental de esta transformación es condenar al municipio a seguir relegado de las decisiones nacionales, regionales y locales, en ésta y otras materias.

Artículo 5o.- Como un derecho y como una obligación de la ciudadanía municipal se instituye su participación en el desempeño de tareas de servicio al Municipio.

El papel del ciudadano mexicano en la presentación de servicios públicos se circunscribe al ámbito castrista, al ejercicio de cargos públicos y en el terreno electoral.

Pero, es preciso reconocer y asumir que la participación ciudadana ha significado y significa una de las principales vertientes para el logro y cumplimiento de las tareas de beneficio colectivo. Habrá que fortalecer los cauces institucionales y sociales. La participación social es más que una coyuntura o una moda. Es asumir que la ciudadanía organizada, unida, corresponsable y protagónica, puede y debe ser agente de cambio, y de cambio en su propio beneficio.

A nivel municipal, el desempeño de cargos concejiles, de cargos de elección popular y de funciones electorales, ubica al ciudadano en el ámbito activo para ser responsable directo del gobierno y la administración del municipio o para participar en el proceso de elección de quien asumirá tal responsabilidad. Más aún: La democracia se finca en la voluntad soberana de las mayorías para decidir el rumbo de una sociedad que se quiere superar. Por eso decidir quién gobierne es tarea directa de quienes integran la comunidad.

No participar implica que otros decidan por uno. No participar es dejar de contribuir al desarrollo de nuestra propia sociedad.

En las últimas décadas nuestro país ha enfrentado una serie de problemas en los aspectos político, económico y social. El crecimiento vertiginoso de la población, la crisis económica nacional y el empobrecimiento social son sólo algunas de las dificultades que estamos viviendo. Paralelo a esto, existe también, el desarrollo de la democracia electoral, la alternancia en el poder, y la organización de la sociedad como opciones que permitan mitigar esta situación.

Si bien es cierto que para mejorar la calidad de vida de la población se han puesto en marcha políticas que tienen como intención el desarrollo económico del país, estas no han reportado los mejores resultados para beneficiar a la mayoría de la población mexicana.

En este contexto existe la necesidad de fortalecer la organización de la sociedad, pues es a partir de ella que se puede mejorar la calidad de vida de la población. Es decir, cuando la sociedad se organiza para lograr un fin común, se produce capital social, y en este sentido se puede subsanar alguna necesidad inmediata.

Artículo 27o.— En este artículo constitucional se faculta al Municipio Libre para poder poseer y adquirir bienes raíces, mismos que serán utilizados para la prestación de los servicios públicos.

El tener bienes propios permite al Municipio un libre uso y aprovechamiento de los mismos. Constituyéndose estos en la infraestructura utilizable para brindar los servicios públicos que le corresponden y que si bien en 1917 no se especificaron cuáles serían, hoy el Artículo 115 enuncia los servicios mínimos a prestar. Con lo que existe una acertada distribución de funciones y competencias entre los tres órdenes de gobierno, y se evita la duplicidad de éstas. Además, la población sabe a quién debe hacer llegar los requerimientos que formula.

Sin embargo; pese a esta facultad sería meritorio levantar un muestreo de cuantos municipios en el país poseen estos bienes y en que les permiten satisfacer las demandas de la sociedad.

Establecidos estos bienes bajo el régimen de propiedad pública, de patrimonio del Estado Mexicano, constituyen el soporte infraestructural para la cobertura de las necesidades sociales, y de ahí la importancia de que la mayoría de los municipios del país cuenten con dichos bienes.

Artículo 31o.— Este artículo señala como obligaciones ineludibles de los mexicanos la realización del servicio militar y el recibimiento de la instrucción cívica adecuada para el buen desempeño como ciudadano. En estas actividades el Ayuntamiento es el responsable directo de coordinar su impartición.⁹⁷

Otro punto citado por este artículo es la obligación de los mexicanos para contribuir con los gastos públicos, en sus tres órdenes de gobierno. Si queremos que el Estado Mexicano nos otorgue satisfactores es propio aportar los recursos económicos que así lo permitan. Yendo más a fondo, es necesario participar en las tareas del Estado a fin de ahorrarle recursos económicos, al proporcionarle colaboración física y, en la medida de lo posible, apoyo material.⁹⁸

Artículo 35o.— Se destaca en este artículo la posibilidad ciudadana de acceder a participar en los procesos electorales tanto como sufragante que como sufragado. Como se mencionaba al tratar el Artículo 5o.

La participación política de la sociedad es, sin duda, un avance puntual y significativo de los últimos 40 años. Reconocida y aceptada en los cauces institucionales, la sociedad encuentra espacios de expresión, de colaboración y de coordinación de acciones con las instituciones públicas, privadas y sociales.

La participación social ha crecido y rebasado los meros cauces electorales, fortaleciendo el papel y actuación de la sociedad civil organizada.

En los últimos 10 años, se han revisado y fortalecido las opciones y posibilidades de una participación ciudadana comprometida y corresponsable con el desarrollo del país.

Artículo 360.- Como obligaciones de los ciudadanos mexicanos, este artículo constitucional establece el inscribirse en el catastro de la municipalidad denunciando la propiedad que posean, su medio de sustento y, también inscribirse en el padrón electoral. Además, advierte la obligación de los ciudadanos a desempeñar cargos concejiles propios del municipio en que residan y las funciones electorales y de jurado.

Con estas actividades se tiene en primer término un control de la propiedad poseída por los ciudadanos y las características de la misma, así como el lugar donde se ubica. Esto último de singular importancia en los procesos de planeación del desarrollo, y de creación y administración de reservas territoriales y de zonas ecológicas.

El padrón de propiedades y posesiones es fundamental para determinar los impuestos y tarifas para la captación de recursos que contribuyan a promover el desarrollo. La propiedad inmobiliaria da pie al impuesto predial, único impuesto reservado al orden municipal de gobierno.

No obstante la potencialidad de este impuesto, el mismo no es cobrado en la mayor parte del país, o sus cobros se hacen con importes menores a lo realmente correcto. Esta situación resta posibilidades a los municipios de cobrar y obtener recursos importantes y determinantes para subsanar necesidades.

Por otra parte, es conveniente que exista un registro de las actividades laborales de cada individuo y las ventajas económicas que éstas pueden representar para la economía municipal. En el caso de la economía formal es preciso recuperar impuestos a la nómina y los activos que también contribuyan a mejorar las finanzas públicas y con ello a dar respuesta oportuna a necesidades y demandas sociales.

En el caso de la economía informal por lo menos es necesario e indispensable contar con un padrón actualizado de personas, giros, horarios y superficie pública ocupada, y al menos por este último concepto, en lo concerniente al uso de suelo, es preciso captar los ingresos correspondientes.

Por otra parte, en el aspecto de inscripción al padrón electoral es manifiesto el papel formal del ciudadano para cumplir con el sufragio, para decidir sus gobernantes y para elegir el proyecto de desarrollo local.

Finalmente, los cargos concejiles y las funciones de jurado permiten la participación directa en el proceso de construcción de la sociedad que se desea y de evaluación de quienes deben ocupar los cargos populares.

Artículo 390.- Como fuente de todo poder público y de origen de la soberanía nacional, el pueblo establece la forma de gobierno que debe regir a la sociedad en beneficio de ella misma.

Por esto en el orden municipal, lo mismo que en el federal y en el estatal, es y será el pueblo quien decida la forma de gobierno que debe regirlo, pues el interés mayoritario debe prevalecer en todo momento a fin de hacer cumplir la voluntad soberana.

La soberanía popular reside esencial y originariamente en el pueblo. Para el caso mexicano, el orden de gobierno municipal fue el primero en instaurarse en 1519. Hoy es el orden de gobierno con menos facultades y recursos, pero sigue siendo el primero de contacto con la gente.

Artículo 73o.- Como facultad del Congreso de la Unión se estipula en el presente artículo la autoridad que tiene éste para legislar en torno a la organización de los Municipios. Particularmente, considera los lineamientos a que deben sujetarse los asentamientos humanos, a fin de estar en posibilidad de satisfacer sus necesidades primordiales de servicios y para, también, salvaguardar el medio ambiente y proteger la propiedad concedida por el Estado en sus diversas modalidades: Pública, privada y social.

A estos ordenamientos deben someterse los Municipios en la planeación y administración de su desarrollo. Pues ello asegura un patrón uniforme de desenvolvimiento de la sociedad, pero a la vez obliga al municipio a estar bajo una autoridad superior en detrimento de su autonomía.

Dado el creciente y complejo ritmo de crecimiento de los asentamientos humanos en los centros urbano demográficos y en las miles de localidades de pocos habitantes, es preciso y urgente formular las leyes, planes y programas que de manera definitiva y eficaz ordenen, regulen y vigilen, que los asentamientos humanos se caractericen por:

- a) Favorecer el desarrollo;
- b) Disminuir riesgos al ubicarse en lugares adecuados;
- c) Encontrar servicios y satisfactores mínimos de bienestar; y
- d) Preservar el hábitat.

De manera permanente deben revisarse y actualizarse los lineamientos en materia de planeación del desarrollo de corto, mediano y largo plazos, ordenamiento territorial, asentamientos humanos y sustentabilidad.

El crecimiento acelerado y desordenado corre el riesgo de desbordar los esfuerzos institucionales de atención y solución de las necesidades y anhelos sociales.

Artículo 108o.- Referente a la responsabilidad de los Servidores Públicos, se establece constitucionalmente el marco regulatorio de la conducta, actuación y desempeño que deben observar en el cumplimiento de sus responsabilidades los servidores del Estado Mexicano, en los ámbitos federal, estatal y/o municipal.

En todo caso la conducta debe orientarse a cumplir eficaz, eficiente, honesta y con estricto apego a derecho, las funciones y responsabilidades que se le encomiendan, velando en todo tiempo y momento por la satisfacción de necesidades y por el bienestar colectivo.

En otras palabras, se pretende que los actos u omisiones de los servidores públicos no vayan en perjuicio del interés social por el uso, aprovechamiento y administración de los recursos y bienes comunitarios.⁹⁹

Bajo este marco las leyes secundarias prevén el reconocimiento o sanciones de la conducta y actuación de los servidores públicos.

Artículo 115o.- Este artículo es la columna vertebral que regula la vida y funcionamiento del Municipio.

En términos generales, ya que su texto es objeto de un amplio análisis en este mismo libro, el Artículo 115 establece al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas. Señala, asimismo, quien gobierna al Municipio: el Ayuntamiento, y cómo se elige.

Refiere, además, los lineamientos generales bajo los cuales ha de instituirse y erigirse un Municipio, quien lo administrará, las facultades que para ello poseerá, los recursos de que dispondrá y algunos de los servicios públicos de los que será responsable directo en su presentación, administración, mantenimiento y ampliación.

Artículo 116o.- Establece la posibilidad de que las Entidades Federativas y los Municipios convengan la prestación de algún o algunos servicios públicos. O la atención de funciones específicas.

La insuficiencia o deficiencia en la capacidad instalada o humana, puede propiciar carencias o mala prestación de servicios. En ánimo de que ello no suceda se plantea la concurrencia o subsidiariedad entre órdenes de gobierno para atender requerimientos sociales.

Los acuerdos o convenios señalarán el o los aspectos a atender, los recursos que se comprometerán, la temporalidad del compromiso y, en general, los resultados esperados.

Artículo 117o.- Se refiere a los principios que deben regir tanto a las Entidades Federativas como a los municipios en la consecución de empréstitos u obligaciones, y que son principalmente los criterios siguientes:

- Destinarse a inversiones productivas;
- Sujetarse a los conceptos emitidos por las Legislaturas locales, y
- Atenerse a los montos que, también, ellas señalen.

Bajo estos postulados se busca que el destino de los recursos estatales y municipales se utilice en obras prioritarias, que en su caso aseguren su recuperabilidad y que no afecten al accionar financiero-administrativo de quienes sucedan en los Cargos del Ayuntamiento, a la administración que inicia una inversión en obras.

Empero resta facultades al municipio el someterse nuevamente a la autoridad de la Legislatura local, debido a que si de antemano se emiten estos principios es un tanto ilógico pensar que las Administraciones Municipales actúen irracionalmente e irresponsablemente en el manejo de sus recursos.

Actualmente, el Congreso de la Unión analiza, debate y está por aprobar la *Ley de Deuda de Estados y Municipios*, a efecto de que su contratación cumpla con principios y criterios de uso puntual y objetivo, eficacia, eficiencia, cumplimiento de términos y transparencia del uso de los recursos. No se trata de limitar a Estados y Municipios sino de ordenar y promover el debido uso y aprovechamiento de los recursos.

Artículo 130o.– Por este artículo se somete a supervisión del Estado a la religión. En el orden municipal se fijan las facultades de esta autoridad para tener conocimiento del acontecer religioso en su comunidad. La autoridad municipal es quien en primera instancia lleva un control o registro de los cultos y templos existentes, así como de los encargados o responsables de los mismos. Además, ella autorizará la apertura de los templos. Se le debe notificar de los cambios ocurridos como en el caso de cambio de encargados de los templos, y la autoridad municipal a su vez informará de ello al Gobernador del Estado y él lo hará con la Secretaría de Gobernación, Dependencia del Poder Ejecutivo Federal.¹⁰⁰

El fijar la supremacía del gobierno civil sobre los cultos religiosos funciona como una forma de regulación de la actuación de las asociaciones religiosas y de la prevalencia del orden público.

La regulación de la libertad de culto ha sido determinante para ordenar las relaciones con los credos religiosos y la participación de estos en el desarrollo nacional.

III.3. Las reformas constitucionales al Artículo 115 de 1917 a 2001

El texto del Artículo 115 constitucional aprobado durante el Constituyente de 1917 estuvo lejos de ser el documento ideal y de satisfacer a todos los actores participantes en dicho Congreso. En su momento, el texto respondió a las circunstancias y a una visión coyuntural, más que a un proyecto de desarrollo. Al paso de los años debieron hacerse adecuaciones a éste y muchos otros artículos para ubicarlos en los cambios y necesidades que planteaba la realidad.

Estas adecuaciones fortalecieron sus fundamentos políticos, jurídicos, económicos y sociales, y fueron vinculando al Municipio Libre a nuevas tareas y responsabilidades en y para el desarrollo nacional.

Pese a no haber estado directamente relacionado con los proyectos del desarrollo nacional, la institución municipal sí estuvo relacionada con los diversos momentos que implicaron cambios en los planes o en las políticas que dirigían el desenvolvimiento del país.

Prueba de ello son las 11 (once) reformas que son contempladas en el texto del Artículo 115 constitucional, que en su momento pretendieron dar a la Institución municipal la autonomía política que realmente no tenía y hacerla partícipe del proceso que buscaba desarrollar al país.

Las reformas en comento –que en su momento fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*– fueron:

1ª Reforma Constitucional: 20 de agosto de 1928

El 20 de agosto de 1928 fue publicada la primera reforma al Artículo 115 constitucional. Desde 1917 el artículo citado había permanecido invariable. Fue bajo el mandato del entonces Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles que se modifica el texto del Artículo 115 en su fracción tercera.

Al aprobarse el texto del Artículo 115 en 1917 se citaba en la fracción tercera: “... *el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios...*”.

Existía un número mínimo uniforme de legisladores locales: Quince, que como se debatía en el Congreso Constituyente era excesivo para ciertos Estados que contaban con una población menor a los 300,000 habitantes, y que además, representaba una fuerte carga para las finanzas locales.

La reforma política al artículo en cuestión acontecida en 1928 vino a aminorar, por una parte, la carga financiera que representaba para la Entidad Federativa el cubrir la remuneración de sus legislaturas. Por otra parte, vino a disminuir la representatividad que por espacio de 11 años había tenido la población con quince diputados, al pasar a formar parte de un sistema proporcional. Ya que a determinado número de habitantes un “X” número de legisladores.¹⁰¹

Indirectamente, la Institución municipal, o mejor dicho la comunidad municipal veía disminuir el número de sus representantes ante el Congreso Local y, por consiguiente,

habría no sólo menos ideas, menos voces y menos análisis y tareas que atendieran las demandas de las sociedades municipales.

La Fracción tercera del Artículo 115 una vez reformada quedó en los términos siguientes:

Párrafo cuarto “...El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra”.¹⁰²

Le representatividad fue cuantificada.

2ª Reforma Constitucional: 29 de abril de 1933

La segunda reforma constitucional a este artículo se dio el 20 de abril de 1933, estableciendo el principio político de la *No Reelección*, de carácter absoluto, para los Gobernadores de los Estados y de manera relativa para los Legisladores Locales y, también, para los miembros del Ayuntamiento.

En el primer caso es de carácter absoluto, porque los Gobernadores de los Estados junto con el Presidente de la República son los dos únicos representantes populares que no pueden ocupar de nuevo dicho puesto.

Y en el segundo caso de carácter relativo porque se impone la “No Reelección” para el periodo inmediato siguiente lo mismo para los Diputados Locales que para los Presidentes Municipales, los Síndicos y los Regidores. Pero que si les permiten ocupar el mismo cargo en periodos subsecuentes.

Y las modificaciones y adiciones al Artículo 115 constitucional se dan en los términos que a continuación se enuncian:

Fracción I, se adicionan el párrafo segundo a la misma “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad o desempeñen funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea su denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.

Fracción III, se adicionan los siguientes párrafos “...*La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.*”

“...*Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aun con el cargo de interino, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.*”

“*No podrán ser electos para el periodo inmediato:*”

- a) *El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.*
- b) *El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.*

“...*Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, para los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes*”.¹⁰³

Considerando como principio político el de la *No Reelección* para quienes ocupasen las primeras magistraturas en un régimen Democrático Republicano a fin de evitar poderes dictatoriales, se aplica en el sistema político mexicano para asegurar la no existencia de estos, que tanto daño habían causado al país.

Por ello dicho principio no queda ubicado sólo en el orden Federal de gobierno sino que se amplía a las otras dos instancias del sistema, los órdenes estatal y municipal, para así aplicar la democracia en todos sus niveles. Y qué mejor que aplicar este principio democrático en la comunidad que le ha dado origen, y que además, es la base de la organización política, jurídica, administrativa y social del sistema constitucional mexicano: El Municipio.

La Reforma sigue vigente, pero hoy existen numerosas voces a favor de la reelección de los Legisladores y Alcaldes para periodos inmediatos y/o para la ampliación del periodo de gestión.

En el caso de los alcaldes hay entidades que en forma definitiva (Coahuila) han ampliado el periodo de gestión a 4 años; o coyunturalmente lo han extendido o recortado para uniformarlo con procesos electorales locales o federales. En ambos casos ha sido y es

facultad de las legislaturas locales hacer dichos cambios, en tanto, instancias soberanas en lo concerniente a su régimen interior.

3ª Reforma Constitucional: 8 de enero de 1943

La tercera Reforma Constitucional al Artículo 115 se dio el día 8 de enero de 1943, siendo Presidente del país el General Manuel Ávila Camacho. En ese entonces la modificación ocurre bajo los términos siguientes:

“...Se reforma el párrafo tercero de la fracción III del Artículo 115...” para quedar como sigue:

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años”.¹⁰⁴

Con esta modificación se uniformó la duración de los periodos de gobierno estatales, tanto para ser iguales al del Presidente de la República como para proyectar de manera sexenal el desarrollo de las Entidades Federativas, implicando que el régimen interno de ellas se viera atendido con programas y acciones de mayor alcance temporal. Esto repercutiría y significaría un compromiso más extenso por parte de la autoridad de la entidad federativa para con la sociedad de la misma.

Los gobiernos Municipales actuaron a partir de entonces como eslabones entre el sentir social y la autoridad del Estado: Pero su peso e influencia en las decisiones en las políticas del desarrollo local eran muy reducidos. Podría generalizarse que la actuación de la autoridad municipal se redujo al de gestores de bienes y de servicios.

4ª Reforma Constitucional: 12 de febrero de 1947

La cuarta reforma al Artículo 115 sucedió el 12 de febrero de 1947. Fue durante el periodo de gobierno del Presidente de la República Miguel Alemán Valdés que éste artículo vino a ser modificado para ensanchar la democracia con la participación ciudadana de la mujer en el proceso activo y pasivo de la toma de decisión para la elección de los gobernantes de la comunidad municipal.

La adición se suscribe en el orden que a continuación se señala:

“...Se adiciona el párrafo primero de la Fracción primera...”, quedando como sigue:

“...En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.¹⁰⁵

Es el principio que dio paso a que el sistema político mexicano hiciera posible la equidad de género en materia electoral en el ámbito municipal. Las circunstancias existentes en

la realidad nacional; un creciente y progresivo ensanchamiento de la población en los centros urbanos de la época y la incidencia de la mujer en actividades educativas y como base del sostenimiento de cada vez mayores familias, hizo que se le diera este reconocimiento político.

El derecho de las mujeres a votar y a ser votadas fue la incorporación cívica de ellas al terreno político, que se aúna al terreno económico, del que ya formaba parte, y que reconoce la importancia de su participación en la realización de tareas de beneficio colectivo.¹⁰⁶

Dentro del centralismo político y económico que cada día se conformaba más en la toma de decisiones y acciones para conducir al país, fue loable realizar esta reforma. Pues con ella no sólo se acrecentó el número de electores de una comunidad municipal; sino que hubo un mayor aporte de ideas y alternativas para promover el desarrollo y por lo mismo la prioridad de las tareas a realizar era más clara.

Con el paso de los años, la participación política de la mujer ha venido acrecentándose hasta lograr avances importantes en asuntos de equidad de género, programas específicos para apoyo a la mujer, representatividad en órganos legislativos y de los partidos políticos, etc.

5ª Reforma Constitucional: 17 de octubre de 1953

El día 17 de octubre de 1953 el Artículo 115 constitucional fue nuevamente reformado. En esta ocasión se dio la supresión del párrafo que había sido agregado en la anterior reforma y que se refería al derecho ciudadano de las mujeres para participar en los procesos electorales a nivel municipal, como votantes o como sufragadas.

El sentido e importancia de esta quinta reforma constitucional, fue el ensanchamiento del derecho ciudadano de la mujer para participar en los procesos electorales, ahora, también a nivel federal. La ciudadanía de la mujer pasó del ámbito municipal al nacional. Con esto el proceso democrático se robusteció y el sistema político se asentó sobre una base social más amplia.

En relación directa con la supresión del párrafo referido del Artículo 115 se encuentra la reforma al Artículo 34 constitucional, el cual otorgó plena ciudadanía a la mujer para permitirle participar en todos los procesos políticos del país. El texto de este artículo fue el siguiente:

Artículo 34.- “*Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:*

I.- *Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y*

II.- *Tener un modo modesto de vivir*".¹⁰⁷

Es, pues, la importancia de esta reforma la incorporación plena de la mujer a la vida cívica del país para ser partícipes del impulso al desarrollo nacional.

En cuanto al Artículo 115 se reformó el párrafo segundo de la fracción I. El contenido de la reforma, reafirmaba el criterio de no reelección federal, estatal y municipal, establecido en las reformas de 1933, ratificando la no reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos y cerraba la posibilidad de que los suplentes fueran reelectos al término de su gestión como propietarios, tal y como había sido establecido en la misma reforma de 1933.

6ª Reforma Constitucional: 6 de febrero de 1976

La sexta reforma constitucional al Artículo 115 fue, sin lugar a dudas, el inicio del proceso del fortalecimiento municipal. Esta reforma ocurrida el 6 de febrero de 1976 integró a los municipios del país a los procesos de planeación y regulación de su desarrollo.

La Reforma adicionó las fracciones IV y V al artículo en cuestión, bajo el texto que enseguida se refiere:

Fracción IV.

“Los Estados y los Municipios en el ámbito de su competencia extenderán las leyes, los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal en la materia -(Art. 27.-...” La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población: para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación

*de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento a la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de la población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.*¹⁰⁸

Fracción V.

*“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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 en apego a la Ley Federal de la materia”.*¹⁰⁹

Pese a todo el impulso, el fortalecimiento de la institución municipal fue primordialmente referido al ámbito urbano, a los núcleos de población. Claro, se entendía que ahí hubiera “más” requerimientos sociales por parte de sus habitantes, y que debería existir cierta prioridad en la toma de decisiones y en la realización de acciones que satisficieran estas demandas, sobre todo en lo referente a los servicios públicos.

El mérito de esta reforma es que por vez primera de manera directa se hacía responsables a los municipios de autorregular y planear su desarrollo. Además de obligarlos a emitir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para ello; por esta razón, las tareas tendrían que sujetarse a un marco jurídico y administrativo que delimitara el accionar y vea, asimismo; porque se atiendan debidamente las necesidades de la comunidad municipal.¹¹⁰

No obstante, el ordenamiento del desarrollo está lejos de ser el mejor. Se carece de normas, programas y acciones, integrales, coordinadas, impulsoras del desarrollo.

En el fondo, en 1976 empezó un proceso que pretendía atender e impulsar el desarrollo urbano, dejando al margen el impulso del desarrollo rural. A la larga, el impulso desigual y focalizado ha servido más para atender contingencias que para impulsar un desarrollo equilibrado y ordenado. El resultado ha sido un ahondamiento en el crisol nacional, tan contrastante hoy como lo como era a principios del siglo xx.

A casi 30 años de emitida esta Reforma ni el desarrollo urbano, ni el desarrollo rural han sido debidamente planeados. El marco normativo y programático es mínimo en comparación con las necesidades existentes.

En el Congreso Federal se siguen regateando las normas que hagan posible una regulación y un ordenamiento adecuados a la realidad que vivimos. Existen graves rezagos normativos, programáticos y de acciones. No obstante el deterioro del territorio y sus recursos avanza a pasos agigantados.

7ª Reforma Constitucional: 6 de diciembre de 1977

La séptima reforma aconteció el día 6 de diciembre de 1977 y se presentó ésta como una adición al Artículo 115, adjuntando al inciso b) de la Fracción Tercera el texto siguiente:

*“...De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.*¹¹¹

La reforma anterior, de febrero de 1976, se había manifestado como un intento de fortalecer al municipio al otorgarle facultades para planear y regular su desarrollo. La reforma de 1977 se extendió al terreno político al estipular constitucionalmente el derecho de la comunidad municipal a verse representada ya no sólo por quienes mayoritariamente habían sido elegidos por la ciudadanía para salvaguardar los intereses comunitarios, sino también por representantes de intereses menores que tuvieran acceso de los cargos públicos y velasen por el bienestar de dichos intereses.¹¹²

Sin embargo, el establecimiento de un número determinado de habitantes para que un municipio pudiera ver representado el interés minoritario no fue de envergadura para el sistema político mexicano, pues sólo llevó a gozar de esta facultad a un número ínfimo de los 2 mil 378 municipios, del país en ese entonces, y que oscilaba en 35 y 36 municipios.¹¹³

La reforma de 1976 quedó trunca al referirse sólo a los municipios urbanos para planear y regular su desarrollo. La de 1977, pecó de falta de observancia política, pues consideraba sólo a unos cuantos municipios para verse favorecidos con el principio de representación proporcional, lo cual significaba que la voluntad política para distribuir el poder a lo largo y ancho del territorio nacional tenía sobre sí el peso enorme de la estructura centralista que por décadas había regido los destinos de la nación con lineamientos siempre dictados desde el centro hacía la periferia y que difícilmente podría revertirse. Al favorecer a unos cuantos núcleos de población se excluía a la gran mayoría de estos de la representatividad y de las decisiones del desarrollo.

Así, pese a que la apertura política buscaba llevar representantes de ideologías y proyectos minoritarios a los cuerpos legislativos de los Estados y de los Ayuntamientos municipales, esto era incompleto, selectivo, excluyente.

Con los años las variables socio-económicas y políticas citadas se agudizaron. Hubo reclamos de inclusión, demanda de mayor representatividad. Las crisis económica y social se agudizó y la política iba por el mismo camino. El inicio de los años 80 fue marco para que se gestara una impostergable modificación en y para la vida de los municipios de México.

8ª Reforma Constitucional: 3 de febrero de 1983

La crisis económica que asolaba al país desde 1979 y que amenazaba con convertirse en una crisis político-social, en el sentido de que el régimen gubernamental en turno perdía cada vez más credibilidad frente a la sociedad. Era urgente la revisión de los planteamientos políticos, de los planes y programas de desarrollo y de las posibilidades de los mismos para dar solución a los principales problemas que afrontaba el país.¹¹⁴

La capacidad del Estado Mexicano para seguir atendiendo las demandas de la población se veía mermada por la crisis que padecían las arcas nacionales. No era posible fomentar el desarrollo en razón de continuar endeudando al país tanto interna como externamente; además de que los empréstitos requerían de la garantía de pago que sólo podría llevarse a efecto con el crecimiento de la economía nacional y que cada vez los intereses eran más altos.

Por otra parte, la estructura burocrática del Estado significaba en lugar de un apoyo administrativo y práctico para la prestación de servicios una carga para el erario público.

Con estas limitantes la tendencia debía revertirse. Ya no más centralismo, no más concentración política, económica y social.

Bajo estas directrices la plataforma electoral del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, para regir los destinos del país en el sexenio 1982-1988; planteó como vértices del desarrollo nacional:

- ✓ La descentralización y la desconcentración de la vida nacional, y
- ✓ El impulso a la planeación y programación.

Buscando bajo los mismos llevar adelante las tareas satisfactorias de las demandas sociales.¹¹⁵

Entre los meses de junio de 1981 a mayo de 1982 se llevaron a cabo consultas públicas y reuniones de análisis en materia de fortalecimiento municipal en toda la República Mexicana. Como resultado de dichos trabajos, una vez en funciones de Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, presentó al Congreso de la Unión, una iniciativa¹¹⁶ de reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional,

que proporcionaría al Municipio por primera vez en su historia mayores facultades y atribuciones.¹¹⁷

En la exposición de motivos presentada ante la Cámara de Senadores, Miguel de la Madrid señaló que:

“nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que no permitió... multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social,... la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo aunque gradual, ordenado y 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 redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

*Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica”.*¹¹⁸

El fortalecimiento municipal fue, pues, vislumbrado, como hacía cerca de ochenta años, la posibilidad de otorgar formal y prácticamente la facultad municipal para autogobernarse, autorregular su desarrollo y satisfacer los problemas de la comunidad.

La devolución de su autonomía política, que sólo constaba en el plano formal y no el práctico, implicaba la especificidad de las facultades y obligaciones que llevarían al municipio a convertirse en el puntal del desarrollo, en la pieza clave del engrane que sacaría al país de la crisis en que estaba inmerso y que establecía las bases políticas, económicas y sociales que sustentarían su crecimiento.

En este escenario aconteció la octava reforma constitucional al Artículo 115, en febrero de 1983. En ella el artículo pasó de cinco a diez fracciones, de las cuales siete correspondieron estrictamente al ámbito municipal, una se refería a la competencia estrictamente estatal y las dos restantes implicaban la intervención de ambos órdenes de gobierno para promover el desarrollo nacional.¹¹⁹

A saber, el texto íntegro del Artículo 115 constitucional a partir del 3 de febrero de 1983 –fecha en que aconteció la citada reforma– fue el que a continuación se detalla:

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 siguientes bases:

“I. Cada Municipio será administrando por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, no podrán ser reelectos para el periodo 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 electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

“Las legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido continuidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones sus suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

“Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley”.

“II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio de acuerdo a la ley.

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer 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”.

“III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado;*
- b).- Alumbrado público;*
- c).- Limpia;*
- d).- Mercados y centrales de abastos;*
- e).- Panteones;*
- f).- Rastro;*
- g).- Calles, parques y jardines;*
- h).- Seguridad pública y tránsito e;*
- i).- Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

“Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.

“IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como 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 fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles.*
“Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, plazos y montos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*
- c) Los ingresos derivados de la presentación de servicios a su cargo.*

“Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

“Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a los ingresos disponibles.

“V. *Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones, y participar en la creación y administración de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con 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 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 apoyo a la ley federal en la materia.*

“VII. *El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.*

“VIII. *Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.*

“La elección de los Gobernadores de los Estados será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

“Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho.

“Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) *El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.*

b) *El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, suplan las faltas temporales del gobernador, siempre que se desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.*

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

“El número de miembros de las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes, y de nueve en aquellos cuya población exceda este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

“IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

“X. La Federación y los Estados, en los términos de la ley podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y la operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

“Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.¹²⁰

El renovado texto del Artículo 115 constitucional, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983,¹²¹ y entró en vigor en enero de 1984. De manera general la reforma presentada por el Presidente De la Madrid al Congreso de la Unión incluía los siguientes propósitos:

a) Proporcionar a los Municipios Mexicanos autonomía política, fortalecer su hacienda y devolver facultades que eran ejercidas por los Estados y la Federación;

- b) Fortalecer al Municipio a través de otorgarle mayor libertad para planear su economía en función de sus necesidades internas;
- c) Otorgar facultades a los municipios en materia de desarrollo urbano, así como para intervenir en la zonificación del territorio y en la elaboración de planes de desarrollo urbano municipal, en la creación de reservas territoriales y en el control y vigilancia del uso del suelo;
- d) Establecer –enunciativamente–, por primera vez en el texto del Artículo 115, el listado básico de servicios públicos que los municipios deberían otorgar o prestar;
- e) Permitir las figuras de coordinación y asociación entre municipios para la prestación de servicios públicos; y
- f) Establecer una redistribución de competencias en materia fiscal para los municipios mexicanos (contribuciones, rendimientos por ingresos propios e ingresos por prestación de servicios públicos).

Esta reforma fue sin lugar a dudas la más amplia y profunda que haya tenido este artículo, proyectando al Municipio como el basamento sobre el que ha de erigirse el futuro desarrollo nacional.

No obstante las perspectivas de esta reforma, la descentralización de la vida nacional no fue un proceso integral y acabado, pues el municipio no adquiriría autonomía plena.

En el ámbito político se estableció un procedimiento general para desconocer, suspender o declarar desaparecido un Ayuntamiento por parte de las legislaturas locales. Los criterios podían variar de una entidad a otra y eso ponía en riesgo la estabilidad de los Ayuntamientos.

En sentido contrario, también dentro del terreno político, es meritorio reconocer lo referente a que ya no sólo los municipios con 300 mil habitantes o más podrían aspirar a tener diputados de representación proporcional, sino que desde 1983 todos los municipios del país cuentan ya con esa facultad.

En el ámbito financiero, que por muchos años había permanecido al margen de los criterios orientadores de desenvolvimiento nacional y que había supeditado el interés municipal al de los Estados y al de la Federación, a pesar de haber sido uno de los puntos más discutidos del Artículo 115 en el Congreso Constituyente, se modificó la fracción II y se señalaron de manera precisa cuáles serían los rubros que integrarían la hacienda municipal: Ingresos propios, contribuciones a su favor establecidas por las legislaturas locales, participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos, son los conceptos básicos que la conforman.

Recuérdese que la superficial redacción original del Artículo 115 en lo referente a hacienda era imprecisa y por ello los municipios carecían de recursos financieros, pues

generalmente eran tanto las legislaturas locales como la Federación quienes señalaban los conceptos que conformaban su hacienda, quienes recibían los ingresos y ellos, también quienes decidían su destino.¹²²

Otro punto importante, dentro de este ámbito, fue la posibilidad que tendrían los municipios para compartir tareas con las Entidades Federativas, y particularmente para celebrar convenios mediante los cuales el Estado se hacía cargo de ciertas funciones administrativas en la recepción de ingresos. Esto en gran parte debido a que la mayoría de los municipios de nuestro país no contaban ni con la infraestructura ni con el personal propio para hacerse responsable de estas actividades. En muchos casos, hay que hacer hincapié, en que la captación de recursos y su distribución sigue bajo la tutela de una autoridad superior, sino ya no de la Federación si ahora de la Entidad Federativa. Lo correcto sería que los municipios asumieran estas atribuciones a fin de garantizarse a sí mismos el cobro y uso de las contribuciones de forma directa y así contar de inmediato con recursos, disminuyendo el tiempo de espera que tardan las Haciendas estatales en clasificar y destinar los recursos pertenecientes a los municipios y los correspondientes a las Haciendas estatales.

Un caso similar ocurre con las participaciones federales, en lo que respecta a su tiempo –trámite– de asignación y entrega desde el orden federal.

Respecto, también a la hacienda municipal fue de gran importancia la facultad de los municipios para contraer empréstitos con instituciones oficiales. Pero lo que nuevamente limitó la acción municipal es estar bajo las disposiciones de la Legislatura local para la autorización de los mismos.

A pesar de la vigilancia de diversos órganos, hoy muchos municipios enfrentan fuertes deudas que se han convertido en limitantes de su accionar, al disminuir el margen de maniobra presupuestal.

Un último aspecto destacable de la Reforma Constitucional de 1983, también del ámbito financiero fue el relativo al proceso hacendario que comprende la elaboración de presupuestos municipales para la captación de ingresos y la erogación de los mismos, procurando con este mecanismo tener un orden y un control de los recursos locales.

El Municipio estaba facultado para aprobar su presupuesto de egresos, lo que lo colocó en posibilidad de destinar sus erogaciones a los rubros que él considerase prioritarios. Pero, de igual manera se supeditó a los Ayuntamientos municipales a la disposición de los criterios de las legislaturas locales en lo tocante a la aprobación tanto de leyes de ingresos como las cuentas públicas. Ello bien puede valorarse como intento trunco de otorgarle facultad al Municipio para decidir el manejo de sus recursos, pues lo mismo que en el ámbito político la última palabra de las cuestiones importantes la tienen las autoridades estatales, en particular la Legislatura local.¹²³

En el terreno administrativo figuraron las cuestiones siguientes:

- La facultad de los Municipios tanto para manejar libremente su patrimonio.
- La facultad para establecer las disposiciones reglamentarias en lo que se refiere tanto a la administración interna del ayuntamiento –organización, estructura y funciones–, como a la prestación de los servicios públicos y a la regulación de la vida de los particulares como partícipes del desarrollo municipal.
- La administración de los servicios públicos, pues ahora la Fracción Tercera del Artículo 115 enunciaba los servicios públicos mínimos que debía prestar el municipio.

También es rescatable la normatividad existente tanto para que un Municipio se asociase con otro Municipio para la cobertura y prestación de los servicios, como para que mediante convenio con la Autoridad Estatal sea ella quien asumiera la responsabilidad de brindar estos satisfactores.

Finalmente dos aspectos de singular importancia son los que señalaban las facultades municipales que integran al mismo a las actividades de planeación.

Por una parte se encontraron las facultades referentes a la regulación del desarrollo urbano, de los grandes, medianos y pequeños centros de población; por otro, lo que respecta a la zonificación de los territorios y a la creación y administración de reservas territoriales. Se buscaba el control de los asentamientos humanos en zonas propias para satisfacer sus necesidades, evitar asentamientos irregulares y que atentaran contra el medio ambiente y contra sí mismos por la peligrosidad que podía presentar habitar en zonas donde los servicios públicos eran difíciles de hacer llegar, donde podían darse inundaciones, etc. Se buscaba, además, vigilar la utilización correcta del suelo y regularizar su tenencia.¹²⁴

Sobre estos aspectos el Municipio Libre Mexicano podía ya, también, emitir y hacer cumplir leyes y disposiciones que acertasen a satisfacer los fines de un desarrollo armónico.

Esta situación no se ha cumplido. En materia de planeación del desarrollo, zonificación del territorio, ordenamiento territorial, previsión de desastres, etc. Falta mucho por hacer.

9ª Reforma Constitucional: 17 de marzo de 1987

La novena reforma al Artículo 115 constitucional aconteció el 17 de marzo de 1987. En términos generales, las modificaciones al citado artículo quedaron como sigue:

“Artículo 115.– ...

I a VII.– ...

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 en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.

Al confrontar esta reforma con el texto final del 3 de febrero de 1983, la de 1987 presentaba las siguientes situaciones:

- a) Hasta la fracción VII el texto permaneció invariable, a partir de la octava se observaron cambios;
- b) La fracción VIII del artículo reformado el 3 de febrero de 1983 pasó a ser las fracciones I y II del Artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;
- c) La que era la Fracción IX pasó a ser la VIII a partir del 17 de marzo de 1987, y
- d) La fracción X pasó a ser la fracción VI del Artículo 116 constitucional.

Entre los aspectos destacables están que se introdujo como precepto constitucional el principio de la representación proporcional para la conformación de los miembros del Ayuntamiento de conformidad con el número de puestos de elección popular y con las leyes que cada entidad federativa emita sobre la materia.

En este orden de ideas, fue meritorio el reconocimiento a la pluralidad de ideas, a la diversidad de corrientes de pensamiento y conformación de municipios donde la representatividad de los variados intereses tendría, desde ese momento, presencia en la toma de decisiones acerca del municipio en turno.

A este momento, el logro de la autonomía municipal se vislumbraba aún como un proceso que a largo plazo debía hacer de la Institución municipal el orden capaz de satisfacer sus necesidades y de promover su desarrollo, pero ello se alcanzará en el momento en que no deba supeditarse a autoridad ninguna, pese a estar integrado a un proyecto nacional de desarrollo, y en el momento en que además, cuente con los recursos e infraestructura necesaria para satisfacer los requerimientos sociales que día con día le son planteados.

No basta la voluntad formal de una reforma constitucional, hace falta la voluntad y actividad práctica de los sectores público, privado y social para integrarse al impulso del crecimiento nacional.

De un lado la voluntad política para otorgar plena autonomía al Municipio es un hecho que aún no se consuma. Por otro, la falta de recursos, capacidad y voluntad municipal para hacerse cargo de las tareas que le corresponden impide también llevar adelante el fortalecimiento de esta institución. Se observa necesaria una reforma más profunda al texto constitucional y la emisión de una Ley Federal que reglamente al Artículo 115 para uniformar al desarrollo y para liberarlo de la sumisión a autoridades de los otros dos órdenes de gobierno: El Federal y el Estatal.

10ª Reforma Constitucional: 23 de diciembre de 1999

Antes de ser aprobada la décima reforma al Artículo 115 constitucional se presentaron y analizaron por parte de los legisladores federales diversas propuestas de singular interés. Algunas de ellas fueron las que a continuación se citan:

- ✓ El limitar algunas funciones de las Legislaturas Locales para darles mayores atribuciones a los Municipios en materia hacendaria y administrativa;
- ✓ El promover el pago del impuesto predial a los ayuntamientos por parte de las empresas de participación estatal;
- ✓ El que la policía preventiva estuviese a cargo de los municipios y no de los gobernadores, incluso en las capitales estatales;
- ✓ El ponderar la posibilidad de la reelección inmediata de los alcaldes;
- ✓ El considerar la ampliación de los periodos de gestión gubernativa de los alcaldes;
- ✓ El reconocer el sistema de usos y costumbres para la integración de los ayuntamientos;
- ✓ El garantizar a los ayuntamientos el Derecho de Iniciativa en materia tributaria;
- ✓ El establecer medios y órganos de impugnación para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal;
- ✓ El facultar a los ayuntamientos para decidir la reglamentación de las formas y procedimientos de la participación ciudadana y vecinal en cada municipio;
- ✓ El dar atribuciones a los miembros del Ayuntamiento para que por mayoría calificada decidan la afectación del patrimonio inmobiliario del municipio, así como la firma de convenios en favor del desarrollo local, y
- ✓ La posibilidad de asociación de municipios de un mismo estado, o de varios estados, para la eficaz prestación de los servicios públicos o para un mejor desempeño de sus funciones. Empero cuando esto se dé entre municipios de 2 o más estados, la asociación deberá ser aprobada por las legislaturas de los mismos.

El texto aprobado en esta reforma fue:

“Artículo 115

-
- 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 autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

.....
.....

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por 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 Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II.

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 y vecinal.

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
- 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 periodo 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; y

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

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 aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b)*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d)*
- e)*
- f)*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i)*

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, 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;

IV.

- a) a c)*

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 las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. 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 cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y*
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

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.

VII. *La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita 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.”

La décima reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyó, sin duda, un intento más por adecuar a la realidad nacional las reglas organizativas del Estado Mexicano en el orden de gobierno municipal.

La décima reforma fue producto de un amplio proceso de debates, de análisis de diversas propuestas, de consensos y de afinidades, e incluso de disensos, entre los actores políticos y entre los estudiosos.

De esta reforma se ha dicho y escrito que satisfizo los diversos intereses de los municipios de México, para impulsar el desarrollo integral de nuestro país, tan diverso política, social y geográficamente.

De igual manera se han expresado voces de inconformidad con la misma, pues se estima que no beneficia por igual a municipios urbanos que rurales; que los municipios no tienen aún representación en el Sistema de Coordinación Fiscal; que no está a detalle precisado el campo de la reglamentación municipal; que debe asentarse en este artículo que la distribución federal participable debe ser 60 por ciento para la federación, 20 para las entidades federativas y 20 por ciento para los municipios, etc.

En fin, esta diversidad de opiniones enriqueció el debate, sentó argumentos para la reflexión, propició críticas y generó propuestas. El Artículo seguía y sigue siendo perfectible.

11ª Reforma Constitucional: 14 de agosto de 2001

La décimo primera y más reciente reforma al Artículo 115 constitucional se dio como consecuencia de las negociaciones y aprobaciones de la *Ley sobre Derechos y Cultura*

Indígenas, para reconocer de manera puntual y específica la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, muchas de las cuales se rigen por usos y costumbres.

El texto constitucional quedó como sigue:

Artículo 115 constitucional, fracción III, último párrafo.

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

La posibilidad de asociación y coordinación se convierte en una opción más para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, pero no aseguraba ni asegura atención a sus problemas ni la promoción del desarrollo.

Prácticamente este tipo de comunidades son las más marginadas del país, las que tienen menos oportunidades de desarrollo.

En términos generales, lo focalizado de la reforma al dirigirse a un sector específico de la sociedad pareció actuar en su favor. La realidad de muchas comunidades habla de que antes y después de la Reforma las condiciones de vida siguen igual o empeorando y que entre las buenas intenciones y la realidad hay aún un largo trecho por recorrer.

III.4. Reformas constitucionales. Sentido e importancia

La Reforma Municipal como proyecto de nación, considerando como tal los procesos políticos, los proyectos de desarrollo y las modificaciones normativas, no ha corregido por decreto la realidad local.

Cabe entonces reflexionar el sentido e importancia de los cambios o reformas al Artículo 115 la luz de tantas ideas, luchas y magros resultados.

En torno a los cambios a Constituciones y normas, Aristóteles argumentaba cuatro siglos antes de Cristo, en su obra *Política*, que todo cambio, en todo proyecto, o bien es una corrección o bien una mejora, una ampliación o una profundización; un esclarecimiento o una restricción; y aún con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos, modifica el desenvolvimiento, la aplicación, la dirigencia de este proyecto y lógicamente, su ejecución.

También refería que cuando la Constitución ha debido hacer cambios a sus lineamientos, ello ha obedecido, principalmente a dos orientaciones básicas:

- a) Si la Constitución propicia que los regímenes Estatal o municipal, o algún sector social o productivo se incorporen al desarrollo del país, esto lo hace vía

adecuación legal; otorgando con ello facultades o atribuciones para que pueda cumplir el cometido que establece su origen.

Dicha adecuación hace palpable la flexibilidad del texto constitucional. Con el otorgamiento de estas atribuciones, que anteriormente estaban en poder única y exclusivamente del orden federal, se palpa un relajamiento de la Carta Magna, pues es una cesión de facultades, una redistribución de competencias.

- b) Pero, si sucede lo contrario, es decir que el orden federal de gobierno se apropie, retire o se cree atribuciones exclusivas, con las que pueda tomar decisiones y hacerlas cumplir al margen de la actuación de los gobiernos estatal y municipal y de cualquier otro sector social o productivo, está restringiéndolos al arbitrio de sus facultades y competencias.¹²⁵

Ahora bien si a lo anterior agregamos que la Constitución Federal que nos gobierna es en esencia un proyecto democrático y representativo, cuyos principios básicos de gobierno y administración descansan en los artículos 40 y 115 de la misma, al integrar una federación de Estados Libres y Soberanos que a su vez están formados por municipios autónomos y también libres, pero que tal estructura se resquebraja sino corresponde a una realidad y sus lineamientos deben ser modificados a cada momento para adecuarse a las variantes circunstancias, da pie a pensar que como norma fundamental no posee las bases firmes ni el peso que matice y obligue su cumplimiento.

A todo esto, ¿Qué garantía tienen los municipios de no ser víctimas de una reforma constitucional que lesione sus intereses? Ninguna, pero no por la Constitución en sí misma sino por la evolución de nuestra sociedad.

La Reforma Municipal se ha convertido en las últimas tres décadas en uno de los proyectos y procesos políticos más trascendental de la historia nacional reciente, que a partir de las modificaciones constitucionales de 1983 ha buscado los caminos y causes que permitan llevar adelante el desarrollo integral de la sociedad mexicana.

Durante los últimos 30 años el Estado Mexicano ha sido objeto de un importante número de transformaciones políticas, económicas y sociales. Para adecuarse a los nuevos tiempos, los regímenes gubernamentales de las décadas de los años 80 y 90 impulsaron diversos programas para reorganizar y redefinir el ámbito de acción de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; promovieron la re-estructuración de las instituciones públicas y reformaron y/o elaboraron nuevas normas de convivencia social.

Simultáneamente la llamada sociedad civil alcanzó importantes niveles de participación e influencia en la toma de decisiones sobre el desarrollo de sus comunidades, de sus municipios, de sus estados, y de la nación misma.

No obstante, el México actual sigue siendo un complejo crisol social. La crisis económica que asola a nuestro país desde principios de los años 70 ha provocado el crecimiento de la pobreza y de la pobreza extrema a niveles que amenazan con el desbordamiento social en muchas regiones del país; la apertura económica y comercial no ha beneficiado por igual a las empresas grandes, medianas y pequeñas, pues la mayoría de estas últimas han sido desplazadas del mercado; la apertura política ha dado paso a una creciente competencia partidista y a la ciudadanización de las instancias organizadoras, reguladoras y promotoras de los procesos electorales, pero la democracia política no se equipara aún con la democracia económica y social. Es más, es inobjetable que hoy día avanzan en direcciones encontradas. Incluso, después de cada proceso electoral local o federal deben hacerse adecuaciones legales para satisfacer inconformidades.

A partir de los años 80, del siglo xx, teniendo como fundamento procesos gubernamental-administrativos como la Descentralización de la Vida Nacional, la Solidaridad Social y el Nuevo Federalismo se han instrumentado planes, programas y procesos de redistribución de competencias, atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, buscando atender las múltiples demandas de la sociedad mexicana y sentar las bases del desarrollo integral nacional.

A lo largo de las últimas décadas la llamada Reforma del Estado se ha orientado a la creación y modificación de reglas e instancias electorales que den certeza, credibilidad y confianza a los procesos de elección de autoridades; a la desincorporación, venta y cierre de empresas y entidades públicas a efecto de reducir el gasto público; a la apertura comercial y a la apertura a la inversión externa en diversos rubros de la economía otrora vedados.

Hoy, la reorganización del Estado ha sumado de manera decidida a la participación comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de apoyos o en la legitimación de acción del ejercicio de la autoridad: así como en el otorgamiento a éstas de facultades y atribuciones para decidir su desarrollo.

Recapitulando sobre los principales momentos del desarrollo municipal tenemos:

- 1) Desde entonces hasta 1976, año en que ocurrió la sexta reforma al Artículo 115, que incorporó el Municipio Libre al Sistema Nacional de Planeación del desarrollo, no había ocurrido ningún proceso que recuperara el papel e importancia del municipio en el quehacer nacional. Ser parte de la identificación de prioridades, la definición de proyectos y la jerarquización de acciones, dio a este orden de gobierno un papel básico en el tipo de país que debía impulsarse.
- 2) En 1977 se dio la apertura política para tener en el seno de los ayuntamientos a representantes de intereses minoritarios de la comunidad municipal; pero, al requerir los municipios un mínimo determinado de habitantes para gozar de este

derecho se marginó a la gran mayoría de éstos; pues eran únicamente entre 35 y 36 los municipios que poseían esta población de los 2 mil 378 que integran el espectro nacional. La prerrogativa fue, pues insuficiente, limitada y de bajo impacto.

- 3) La reforma constitucional de 1983 al Artículo 115 fue justificada e impulsada como el cambio que los municipios requerían para fortalecerse política, económica y administrativamente. Los retos de la realidad, sin embargo, eran y son mayores que los alcances de la reforma. Pues, si bien los municipios vieron fortalecida su personalidad jurídico-política respecto del gobierno federal, la puesta en práctica difiere del contexto verídico.

El control ejercido por el orden federal pasó a ubicarse en el terreno local, en el de las legislaturas de los estados que regulan, limitan, condicionan o controlan, el accionar de las facultades municipales. Muchas de las acciones municipales ya citadas debían y deben ser aprobadas por las legislaturas locales, aun restando oportunidades a los municipios.

- 4) La Reforma de 1999 encontró eco sólo en los ámbitos urbanos, excluyendo el desarrollo rural. Muchos planes y programas de los ámbitos federal y estatal están hechos para favorecer el desarrollo de los centros de población.

En contraparte, para impulsar el desarrollo rural se han creado leyes y programas que están lejos de ser complementarios de y con las decisiones a favor del desarrollo urbano. Por el contrario, parecen reflejar dos México, dos proyectos distintos.

III.5. Balance de la Reforma Municipal

— Balance formal al texto constitucional del Artículo 115

En el terreno formal las limitantes para hacer del municipio el principal promotor del desarrollo nacional se situaban en el mismo texto del Artículo 115.

Por siglos la Institución Municipal ha sido relegada a un segundo o tercer plano. Incluso al ser reconocido constitucionalmente no ha tenido el peso y la importancia que le permita impulsar su propio desarrollo, pues normativa y operativamente ha sido subordinada en la estructura gubernamental.

Un breve análisis del Artículo 115 constitucional da pie a las conclusiones siguientes:

El párrafo primero instituye al Municipio Libre como el régimen interno de las Entidades Federativas y como basamento de su división territorial, política y administrativa.

Un régimen es un modelo determinado de gobierno y administración. Goza de Autoridad y en un Estado de Derecho se conduce con apego a normas que le otorgan libertades y le confieren obligaciones.

Empero, hasta 1999, la fracción primera del mismo artículo iniciaba la serie de limitantes al desarrollo municipal. Pues, pese a otorgarle facultades para elegir libremente a sus gobernantes y a expresar la inexistencia de autoridades intermedias entre el gobierno estatal y el municipal, manifestaba que los municipios serían administrados y no gobernados por un ayuntamiento de elección popular.

La mera administración se circunscribe en un acatamiento y puesta en práctica de reglamentos, normas y proyectos, encaminados a cumplir con fines específicos. La autoridad está en función de un grado jerárquico, de capacidad de mando y responsabilidad, de mayor a menor grado.

La Reforma Constitucional de 1999 reconoce al municipio como orden de gobierno. Y por gobierno debe entender, entonces, la facultad para emitir y hacer cumplir disposiciones propias, no sólo para acatar y obedecer.

Gobernarse significa la posibilidad de defender los intereses propios y de moldear el desarrollo de acuerdo a criterios surgidos al interior de la comunidad, que sin afectar el desarrollo nacional se erijan como normatividad que satisfaga requerimientos y proyecte la atención de las necesidades colectivas.

La redacción previa a 1999 llevaba a interpretaciones diversas, en muchas ocasiones a fines opuestos al espíritu de la ley; por ello se antojaba meritorio hacer una revisión ya no de los fines sino del contenido del texto a propósito de que no fueran desvirtuados estos por entenderse equivocada o incompletamente.

En la práctica este reconocimiento y fortalecimiento al papel de orden de gobierno deja mucho que desear, pues política, económica, administrativa y operativamente, sigue siendo un orden dependiente, subordinado y sujeto a criterios, orientaciones y apoyos centralizados y concentrados en los órdenes federal y estatal de gobierno.

En esta misma fracción se presenta otra limitante a la autonomía política municipal en el sentido de que para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros se sujeta el municipio a la decisión de la Legislatura del Estado, de conformidad con las leyes locales y las causas que ésta señale.

En el supuesto de respetar la soberanía de los Estados, se confiere a sus legislaturas, la facultad de regular esta atribución, aun a riesgo inevitable de que se emitan normas diversas y contradictorias a lo largo y ancho del país. Adolecer de un patrón de principios, criterios y bases que enuncien, y hasta donde fuera posible uniformen los juicios y dictámenes en materia de desaparición, suspensión o revocación de Ayuntamientos o

de sus miembros, era un riesgo que no asegura el desenvolvimiento armónico de los municipios de México.¹²⁶

En la fracción segunda se cita la personalidad jurídica del municipio, ligada ésta a la facultad para que emita el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de interés comunitario.

La personalidad jurídica garantiza al municipio la libertad para manejar libremente su patrimonio –conjunto de bienes, derechos y obligaciones que posee–.

Su facultad normativa está enteramente subordinada a los lineamientos federales y estatales. Las disposiciones normativas municipales son lineamientos ordinarios, de carácter reglamentario, exclusivos de su esfera de acción en cualquiera de sus modalidades para la organización interior del Ayuntamiento, para la prestación de los servicios públicos o para regular la vida de la ciudadanía.

El mayor peso de su personalidad jurídica está en la facultad de iniciar leyes de orden estatal –iniciativa del documento normativo, estudio y análisis, dictamen y promulgación– ante la Legislatura Local.

Respecto a la prestación de los servicios a que hace mención la Fracción Tercera y en la cual se indican los rubros mínimos o básicos a prestar para el desarrollo del municipio, es imprescindible señalar que si bien el origen de la reforma de 1983 y la enumeración de los servicios públicos se vislumbraron como una actividad que reeditaría ingresos a las arcas municipales la realidad ha demostrado que más que un apoyo para la administración hacendaria se ha constituido en una carga.

La carencia de infraestructura para dotar, administrar y mantener los servicios ha puesto al municipio a disposición de formas alternativas, como son la asociación municipal, la coordinación Estado-Municipio y la concesión.

La colaboración Estado-Municipio por vía de convenios impide la libre administración de los servicios, pues al ser la Entidad quien se responsabiliza de la prestación de tal servicio es también quien recibe los ingresos, y quien, posteriormente se encarga de distribuirlos. Con lo cual su ámbito de competencia –del municipio– se restringe en lo referente a autonomía financiera.

La concesión a particulares de la prestación de los servicios es una alternativa que libera financieramente de la carga a los municipios, pero que no asegura que quien o quienes los otorguen velen por el interés general de la comunidad más que por el propio; y que se interesen más por la rentabilidad que por el beneficio colectivo.

La Fracción Cuarta que remite al ramo hacendario implica también una problemática entre realidad y práctica. Debido fundamentalmente a la carencia de infraestructura

que merma el cobro de los servicios. Nuevamente es delegada esta responsabilidad al contexto local. El cobro de los ingresos y la posterior distribución de los mismos implican un tiempo trámite que impide al municipio contar con el personal y equipo de oficina propio para la rápida atención de este trabajo. La delegación en el orden estatal de esta actividad supedita nuevamente su operación, administración y la obtención expedita de recursos al triangular la función.

Respecto a las participaciones federales estas se hacen efectivas a los municipios en los montos y plazos fijados por la Federación y por las legislaturas locales. El tiempo –trámite– de distribución es largo. Y, en general, el monto que reciben los municipios del total de las participaciones asciende a un 20 por ciento, excepto Coahuila y Baja California que otorgan el 35 por ciento.¹²⁷

También en este ámbito son las legislaturas locales quienes están sobre el proyecto municipal. Si bien los miembros de este cuerpo colegiado son representantes del pueblo, ello no asegura la defensa particular del interés y las aspiraciones de un determinado municipio, ya que ellos se rigen por criterios generales hacia su Estado, y en lo particular hacia el distrito electoral del cual emanaron por vía de la elección. Sería, pues, meritorio, que cada municipio tuviera un representante hacendario ante el Estado y que fruto, de la coincidencia de intereses y de apego a prioridades del desarrollo, se fijaran los montos correspondientes a cada administración municipal. Evitando la intervención de las autoridades del Estado, y de la Legislatura en este aspecto.

En Tlaxcala, la distribución de los recursos federales se transparenta al repartir una determinada proporción del total por índice poblacional y otro tanto por índice de marginación. La fórmula, los calendarios de recepción y entrega y los montos de recursos, se publican en el Diario Oficial del Estado, evitando actitudes discrecionales de los servidores públicos.

Un último señalamiento es la dependencia formal en lo que toca a la aprobación de las leyes de ingresos municipales y a la revisión de sus cuentas públicas, ya que sobretodo en el primer aspecto priva el criterio estatal por sobre el municipal para integrar los rubros de ingresos y los montos que los conformaran. En muchos casos la revisión da paso a la polémica de tipo partidista y se deja de lado el análisis objetivo.

Sea que las posiciones tengan o no razón, se desacreditan procesos institucionales y a las instancias mismas.

La Quinta Fracción que fija los criterios con que los municipios deben conducirse en el ámbito de planeación del desarrollo y la facultad de que gozan para la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas da prioridad al contexto urbano y deja al arbitrio del buen entendedor lo que se reserva al contexto rural. Y, si bien es cierto que existen hoy un número mayor de pobladores asentados en puntos geográficos

determinados del país, esto no hace olvidar a las más de 200 mil comunidades dispersas existentes en nuestro territorio. La mayoría de estas comunidades carecen de los servicios públicos indispensables, como pueden ser el agua potable, energía eléctrica, centros de salud, escuelas, maestros, médicos, bienes, alimentos, entre otros.

Así pues, si desde 1976 se regula y controla el crecimiento urbano y se protege el medio ambiente de la contaminación, es propio que esta prevención se extienda al ámbito rural, zonas geográficas y sociales que financiera, técnica y educativamente, requieren de apoyos cada vez en mayor cantidad y calidad para mejorar y acrecentar la productividad, la seguridad social y las oportunidades de desarrollo.

La realidad nos habla de un país creciendo en desorden tanto en el ámbito urbano como en el rural. A 37 años de instituida la planeación municipal y a 30 de haber realizado la reforma municipal más trascendental para este orden de gobierno, la de 1983, quedan muchas tareas urgentes de resolver.

La Fracción Sexta enmarca los lineamientos que rigen la colaboración intermunicipal cuando ésta se ubica en un plano conurbado de municipios y entidades federativas. Cuando ocurra esto, es propio que se conjunten esfuerzos de la federación, las entidades federativas y los municipios para planear, regular y coordinar el desarrollo.

En un marco de apego a la soberanía local y de evitar conflictos entre las entidades federativas y entre los mismos municipios, la asociación y la colaboración significan mecanismos de salvaguarda y garantía de paz y de conciliación de intereses; pero en la realización de estas actividades o acciones se restringe, en primer término, la autonomía local. A saber:

Los convenios entre la Federación y los Estados, o entre las mismas entidades federativas, condiciona el quehacer municipal a criterios de los primeros, al considerar que deben intervenir órdenes de gobierno con mayores facultades y ámbito de competencias para llevar a cabo acuerdos de colaboración entre municipios para subsanar requerimientos por el hecho de pertenecer a entidades federativas distintas y no poder tomar decisiones como las que se dan cuando los municipios pertenecen al mismo Estado.

¿Acaso, existirán principios políticos, económicos y sociales distintos al respeto mutuo, a la coincidencia de intereses y a velar por el beneficio colectivo para llevar a efecto estos acuerdos? o ¿La autonomía política debe verse como algo abstracto, que en el contexto de la realidad se limita a ciertos procedimientos administrativos ordinarios, siempre sujetos a leyes federales y estatales?

Una vulneración más de la autonomía municipal se encuentra en la Fracción Séptima al someter a la autoridad del gobierno del Estado o del Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública.

En contraposición a la Fracción Tercera del Artículo en análisis, que enumera los servicios públicos mínimos a otorgar por el municipio y entre los que se destaca el de la seguridad pública, existen actualmente en México 31 municipios, capitales de Estado, que tienen en su mayoría por jefe de los cuerpos de seguridad al titular del Ejecutivo estatal. A estos 31 municipios se agrega el Distrito Federal y a todos estos se suman los municipios donde transitoriamente residieron tanto el Presidente de la República como los gobernadores de cada Estado; esto es una restricción más a la autonomía municipal, y al pretendido fortalecimiento de su autoridad.

Más aún, la creciente inseguridad que vive nuestro país debido, entre otros factores, a la deficiente preparación de los cuerpos policiales estatales y municipales; la carencia de equipamiento de estos; la corrupción de algunos miembros de los cuerpos de seguridad; la impunidad prevaleciente; la poco efectiva procuración de justicia; etc., han puesto en el centro de la polémica la existencia de los cuerpos de seguridad de las entidades federativas y de los municipios, planteando ser sustituidos por cuerpos federales y de mando único. En este contexto se da prioridad al carácter policial y persecutorio del delito, dejando de lado la prevención del mismo; omitiendo el papel e importancia del trabajo comunitario, local, de cuerpos de seguridad conocidos en la comunidad, que viven y trabajan por ella.

Si bien esto ha venido cambiando, la violencia creciente en muchas regiones del país ha llevado a plantear y ejecutar que en muchos municipios el mando de la policía recaiga en un cuerpo policiaco estatal o, incluso, que se haya cedido esta función al gobierno federal, en los cuerpos de la policía federal, el ejército o la marina. Por cualquiera de las razones expuestas, el texto constitucional queda de lado.

La Octava Fracción faculta al municipio para convenir las relaciones de trabajo ocurridas entre los ayuntamientos y sus trabajadores, sujetando la relación a las normas federales y estatales del ramo.

La experiencia de muchos años es de claro-oscuros:

- ✓ Por lo general cada tres años las administraciones municipales renuevan al personal, perdiéndose la capacidad y experiencias adquiridas;
- ✓ La falta de pericia en la culminación de relaciones laborales ha puesto a muchos municipios en la antesala de la banca rota al enfrentar millonarias demandas que, por lo general, son perdidas;
- ✓ Muchos cargos municipales se utilizan para pagar apoyos recibidos en las campañas electorales;
- ✓ El Servicio Civil de Carrera y la Profesionalización se han convertido en modas y no en verdaderos esquemas de formación de profesionales del servicio público cuya carta de presentación y de preservación en el cargo sean los resultados que entregan a la ciudadanía;

- ✓ No existe una instancia nacional responsable de la formación, capacitación, profesionalización, adiestramiento y actualización, de personal municipal;
- ✓ No existe un Programa Básico de Contenidos para la preparación de personal al servicio de los Municipios;
- ✓ No existe un proceso nacional de formación, seguimiento y evaluación del desempeño del trabajo y de los resultados entregados por los servidores públicos municipales, y
- ✓ En contraparte, existen muchas instancias prestadoras de servicios de capacitación a los municipios a los que nadie pide cuentas sobre su trabajo, pero que absorben grandes presupuestos de los Ayuntamientos por el trabajo realizado.

En 1984, para consolidar la 8ª Reforma Constitucional se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales.

Por todo lo anterior, es válido hacer notar que tanto en los niveles formal como práctico existen limitantes para el desarrollo y fortalecimiento municipal. Estas obstaculizan y limitarán, mientras existan, ver materializadas las proyecciones de todo desarrollo.

Así pues, luego de once reformas constitucionales al Artículo 115 constitucional, ocurridas entre 1917 y 2001, el Municipio Libre Mexicano no cuenta con la autonomía política, financiera y administrativa que impulse su desarrollo.

Agreguemos a estas situaciones la falta de una ley reglamentaria del Artículo 115, situación que invita y ha dado pauta a la interpretación más variada del mismo.

Un último apunte del capítulo:

En 1984 se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales, con el propósito de impulsar y consolidar la 8ª Reforma al Artículo 115 constitucional.

A fines de los años 80 y principios de los 90 cambió su denominación por Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

Al inicio del nuevo siglo, cambió nuevamente de nombre de la institución por el de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En esencia fue creado para ser una instancia de vinculación política entre la Federación y las instancias estatales de promoción y apoyo al desarrollo local. Luego fue ampliando sus actividades y se convirtió en un área de publicaciones, capacitación, documentación y apoyo técnico.

No obstante sus atribuciones políticas, esta institución no ha logrado consolidarse como:

- La gran promotora del desarrollo local;
- La coordinadora de esfuerzos institucionales;
- La orientadora por excelencia del quehacer gubernamental federal;
- La principal asesora de la gestión de apoyos de la Federación a Estados y Municipios; y
- La instancia que promueve el intercambio de experiencias.

La oportunidad histórica que hoy tiene es la de hacerse cargo del debate nacional, promover cambios de fondo y coordinar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno.

Habrà que actuar con sutileza, astucia y buenos oficios.