Ahora bien, en el inciso e) se indica que las legislaturas estatales expedirán normas aplicables a los municipios cuando éstos no cuenten con los reglamentos correspondientes. A este respecto, el legislador menciona en los considerandos que anteceden al Decreto de la reforma en estudio, que esta medida será de *"aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate emita sus propios reglamentos."* [25]

Este punto es severamente criticado por Marlina Barona, al considerarlo ocioso y fuera de lugar: *"La disposición que se refiere a que las leyes municipales determinarán que ordenamientos legales se aplicarán cuando el municipio no tenga Bando de Policía y Buen Gobierno y reglamentos municipales, es tautológica e improcedente, porque en el esquema jurídico mexicano, a falta de reglamentos, se aplican las leyes del orden común."* [26]

Tenemos también que la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, aborda esta situación de la manera siguiente: *"Los municipios que no cuenten con bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria, aplicarán las disposiciones similares de los municipios de Colima o Manzanillo. En cada caso, el cabildo expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá publicarse en el periódico oficial."* [27]

Por último, se adiciona un nuevo párrafo a la fracción II, a fin de que las legislaturas estatales establezcan el procedimiento para dirimir los conflictos que se presenten entre los gobiernos estatales y municipios por la celebración de los convenios, a que se refieren los incisos a) y c) antes mencionados.

Para estos casos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, incluye esta disposición en la siguiente forma: *"Los actos de las Autoridades Municipales, se regirán por esta Ley y en lo conducente por la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes en cuyos términos pueden recurrirse; pudiendo ser controvertidos de conformidad con la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado."* [28]

Llama la atención que la ley en cita, no señale, expresamente, que la parte inconforme con el fallo, puede optar por la vía de la controversia constitucional, prevista por el Artículo 105 de nuestra Ley Fundamental y su ley reglamentaria.

Por el contrario, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, si toma en cuenta lo anterior, al establecer que: *"Artículo 94. Los conflictos que se presenten con motivo de la aplicación de los convenios a que se refiere el este (sic) capítulo, serán resueltos por el Supremo Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio del derecho de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 de la Constitución General."* [29]

Continuando con el análisis de la reforma, en la fracción III del referido artículo constitucional, se adicionan nuevos servicios públicos, que serán prestados exclusivamente por los municipios y se amplían las posibilidades de asociación y coordinación entre éstos. El nuevo texto quedó como sigue (las modificaciones se presentan en itálicas):

.

III...

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 alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Es importante destacar que con la reforma a este apartado, se elimina el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales, para trasladarlos con el doble carácter de función y servicio público al espacio de competencias municipales exclusivas. De esta manera, "*el municipio no sólo podrá prestar el servicio, sino además podrá ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción de desarrollo y de participación comunitaria.*" [30]

La calidad de los servicios públicos tiene una relación directa con la percepción que tiene la ciudadanía de la eficiencia de gobernar por parte de la autoridad municipal, como lo señala José Mejía Lara, compilador del texto: Problemática y Desarrollo Municipal, editado por la Universidad Iberoamericana: "*En efecto, el ciudadano común en muchas ocasiones no se cuestiona sobre las grandes orientaciones de la política nacional, pero si se encuentra conciente de las deficiencias o aciertos de políticas públicas concretas que le permiten contar con mejores satisfactores. Así, la actuación de los ayuntamientos sobre la vida de los gobernados se percibe directamente en la cobertura y calidad de los servicios públicos.*" [31]

Como se observa, la reforma modificó el catálogo de servicios públicos municipales de la siguiente manera:

En el inciso a) a la materia de agua potable y alcantarillado se agrega drenaje y lo relativo al tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c) al servicio de limpia se adiciona la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

En el inciso g) al concepto calles, parques y jardines, se agrega el "equipamiento", entendido éste como la obra, mobiliario y accesorios correspondientes.

En el inciso h) se adiciona con un reenvío al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal, de acuerdo con el siguiente texto: *"Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito."*[32]

De esta manera, las funciones de seguridad pública se remiten al ámbito constitucional y las de la policía preventiva, quedan a cargo del municipio.

Para ubicar mejor, el contexto de la reforma, conviene transcribir los dos últimos párrafos del artículo 121 de nuestra Ley Fundamental, donde se establece que: *"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."* [33]

Es pertinente señalar, que esta disposición forma parte del Artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes: *"En cada Municipio se integrarán cuerpos de*

seguridad pública, compuestos por el mismo número de miembros que sean indispensables para atender a sus necesidades y que se consignen en el Presupuesto de Egresos, incluyendo a los comandantes de los mismos." [34]

Adicionalmente, el artículo 67 del referido ordenamiento, señala que los presidentes municipales tendrán el mando de los cuerpos de Policía Preventiva Municipal.

En relación a los servicios públicos a cargo de los municipios, La ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, agrega las unidades deportivas y la promoción cultural. La Ley del Municipio Libre del Estado de incluye el registro civil, mientras que el Código Municipal del Estado de Coahuila, adiciona los servicios de bibliotecas públicas, educación, cultura y deportes, estacionamientos públicos, bomberos y transporte urbano entre otros.

Continuando con nuestro análisis de la reforma, se adiciona un segundo párrafo a la fracción III en estudio, para establecer que la competencia exclusiva de los municipios en materia de servicios públicos, no excluye la obligación de respetar las leyes federales y estatales que correspondan, aunque éstas no podrán desvirtuar la competencia del municipio. En los antecedentes que preceden al Decreto de reformas al Artículo 115 Constitucional, se señala que: *"si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante dichas leyes no podrán sustraer del ámbito municipal su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de Gobierno."* [35]

Adicionalmente, se amplía la posibilidad de coordinación y asociación entre municipios de dos o más estados, no sólo para la prestación de servicios, sino para el mejor ejercicio de la función pública que les corresponde, previa aprobación de las legislaturas (en el texto anterior, sólo podían coordinarse y asociarse municipios de un mismo Estado y únicamente para la prestación de servicios)

Esta disposición fue la que levantó más polémica en el Senado de la República, en razón de que el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, manifestó una serie de inquietudes sobre una posible interpretación que pudiera darse en cuanto a la asociación y coordinación de municipios. Por su importancia, y por que a nuestro juicio, tenían como destinatario al Frente Zapatista de Liberación Nacional, reproducimos textualmente sus argumentos:

"Estas Comisiones Unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios pueda cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población.

Sin embargo, ven con preocupación la redacción propuesta por la Colegisladora para lo que sería el párrafo tercero de la fracción III del Artículo 115 Constitucional, ya que tal y como está redactado en la Minuta, pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes estados pueda darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se cambiará radicalmente la concepción originaria del Estado Federal, al hacer a los municipios y no los estados la base de esta organización política.

Los miembros de las comisiones de Dictamen entendemos entonces que el cabal alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto Artículo 115 es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Que consecuentemente, no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden administrativo y mucho menos de gobierno.

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios.

Que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los estados de la república.

Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por si misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán, ni disminuirán, pero tampoco aumentarán por virtud del convenio de asociación.

Que por tanto, ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución federal establece como concurrentes con los estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente, los relativos a asuntos fiscales.

Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el estado mexicano

Que por tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el federalismo por la vertiente

municipalista, el Congreso de la Unión deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma al artículo 124 constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las entidades federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía y su régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal

Por ello, estas Comisiones Unidas quieren dejar constancia de que se aprueba el contenido de la Minuta en el entendido de que, sin permitir otras interpretaciones que se pudieran dar a estas reformas, es indudable la asertación de que seguirán siendo los Estados y no los Municipios el eje del pacto federal mexicano." [36]

Para nosotros resulta evidente que toda esta palabrería, tenía como destinatario el movimiento zapatista, que ese momento contaba con una gran aceptación nacional. Por ello, la insistencia de algunos Senadores de que la asociación entre municipios podría darse únicamente para la prestación de servicios, omitiendo la parte que se refiere a la coordinación y asociación de municipios, *para el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.*

Existía una clara preocupación de que los municipios indígenas pudieran unirse y formar un gran movimiento, aprovechando este resquicio constitucional, lo que pondría en peligro las instituciones de la república, de acuerdo con la óptica del gobierno federal.

Dejando fuera interpretaciones sesgadas, consideramos que la reforma beneficiará principalmente a los municipios metropolitanos, que tienen problemas comunes, de recolección de basura, ecología y transporte público, entre otros, ya que podrán convenir acciones comunes para solucionar estas problemáticas. Además, se abren amplias posibilidades para que municipios de diferentes estados de la república, se asocien para desarrollar programas de beneficio común, Salvador Valencia comenta que: *"Indudablemente, es muy aconsejable que en las leyes locales de carácter local municipal y en los propios ordenamientos que expidan los ayuntamientos se establezcan*

procedimientos jurídicos pertinentes para la coordinación e intercambio de experiencias."[37]

Siguiendo con el análisis de la reforma, la fracción IV del artículo 115, que corresponde a la parte hacendaria del municipio, presenta las siguientes modificaciones:

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 locales 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, contribución 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;

En el primer párrafo transcrito, se establece que los organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos, serán causantes del impuesto predial cuando utilicen bienes de dominio público, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. La razón que esgrime el legislador es que: *"dichos bienes e instituciones o personas que los utilicen, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes de dominio público y que sin embargo si tributan impuesto público."* [38]

Sin embargo, al decir de Marlina Barona, no es de esperarse que estas contribuciones impacten de manera importante en las finanzas municipales, ya que pueden ser combatidas legalmente, además del reducido número de casos donde se puede aplicar, en este sentido, señala lo siguiente : *" Suponiendo que la intención es positiva, y que busca incrementar la recaudación, es necesario aclarar que:*

- *Como la redacción no es muy precisa puede dar lugar a controversias entre las partes lo que, en el mejor de los casos, retrasaría su pago.*
- *Si tomamos en cuenta que las instalaciones de esas empresas con mayor valor catastral continúan exentas del pago del predial, y que son pocos los municipios del país donde se asientan estas instalaciones administrativas de empresas paraestatales, podemos concluir que el cambio es poco significativo; así, salvo algunas excepciones, la recaud0ación por este concepto será escasa."* [39]

Desde nuestro punto de vista, una manera de fortalecer las finanzas municipales, es legislar para obligar al gobierno federal y a los gobiernos estatales, al pago correspondiente del impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio publico como de dominio privado, sean de las dependencias de la administración publica centralizada o de las entidades de la administración publica paraestatal.

Continuando con nuestro análisis de la reforma, en el segundo párrafo adicionado, se otorga derecho de iniciativa a los municipios para proponer a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribución de mejoras, así como las tablas

de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

No podemos negar la importancia de que sean los ayuntamientos, en base a su realidad socio- económica, quienes propongan en el presupuesto de ingresos, la cantidad que estiman recabar en cada uno de los rubros que integran las haciendas públicas municipales.

Especial atención deben dedicar al cobro del impuesto predial, que sin considerar las participaciones federales, es el que mayor impacta en sus finanzas, sobre todo en las grandes ciudades, por lo que esta nueva atribución, sustentada en estudios técnicos y manejada con responsabilidad, significarán mayores recursos para la hacienda pública municipal.

Hacemos el comentario, por que al poner en vigencia esta parte de la reforma (dos años después, porque así lo estableció el Artículo Quinto Transitorio del Decreto), generó molestias entre la población ya que el pago del impuesto predial se disparó, en algunos municipios del Estado de Nuevo León, más de 400 por ciento, por que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sin estar actualizados, se equipararon a los valores de mercado en forma intempestiva y sin mediar un estudio técnico.

Siguiendo con el análisis de la reforma, en el tercer párrafo de la fracción IV, se establece que las legislaturas de los estados no sólo revisarán sino que también fiscalizarán las cuentas públicas en los municipios.

Consideramos que la fiscalización de los recursos públicos, es después de la elaboración de leyes, la atribución más importante que tiene el Congreso del Estado, por lo que la revisión de las cuentas públicas de los municipios, no afecta la autonomía hacendaria del municipio, consagrada en nuestra Carta Magna. Además, esta medida sirve de contrapeso a la atribución que tienen los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos.

En el cuarto párrafo de la referida fracción, se establece que la libertad de hacienda implica el ejercicio exclusivo de los recursos que corresponden al ayuntamiento. El razonamiento del legislador no deja duda de la facultad de los ayuntamientos para manejar libremente su hacienda: *"serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."* [40]

A este respecto, hemos de señalar que la Constitución Política del Estado de Nuevo León, restringe el libre manejo de la hacienda pública de los 51 municipios que conforman este Estado, como lo indica la siguiente disposición:

"Artículo 128. *Los Ayuntamientos, en los primeros días del mes de noviembre de cada, presentarán al Congreso sus proyectos de Presupuestos de Ingresos para que, con su aprobación se pongan en vigor durante el año siguiente.*

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por las administraciones públicas municipales.

Los presupuestos de egresos de los municipios serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles

Los Ayuntamientos acordarán anualmente las remuneraciones para sus integrantes de acuerdo a los lineamientos que determine la Ley y las someterán al Congreso del Estado para su aprobación o rechazo." [41]

Como se observa, el párrafo cuarto del citado artículo, impide el ejercicio pleno de los ayuntamientos, en cuanto al libre manejo de la hacienda municipal, al condicionar el pago de las remuneraciones a los integrantes de los ayuntamientos, a *lineamientos* por parte del

Congreso; lineamientos que se obtienen a partir de una fórmula que combina parámetros tales como: extensión territorial del municipio, número de habitantes, eficiencia administrativa y presupuesto de ingresos, ejercido el año anterior, donde a cada parámetro se le da una ponderación distinta.

Por ello, los municipios de Monterrey y Santa Catarina interpusieron las controversias constitucionales *18/2001* y *19/2001,* contra el Decreto No. 49 a las que nos referimos anteriormente, mismas que fueron resueltas favorablemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicadas en el Periódico Oficial del Estado del 12 del 2003.

En el Considerando DÉCIMO SEGUNDO, último párrafo, que precede a la sentencia se establece que:

"En torno al Artículo 128de la Constitución de Nuevo León, también reformado por el mismo decreto, éste es invalido en la porción normativa del mismo que impone a los municipios someter, para su aprobación o rechazo, al Congreso del Estado los acuerdo tomados por el ayuntamiento respecto de las remuneraciones de los integrantes." [42]

Continuando con el análisis de la reforma, la fracción V del artículo que nos ocupa, se dividió en nueve incisos, reforzando su contenido a favor de la intervención del municipio en materias que son concurrentes con la Federación y el Estado. De esta manera, el municipio podrá participar en los planes de desarrollo regional; manejo, control y autorización del uso del suelo; creación y administración de zonas de reserva ecológica; elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico; formulación y aplicación de programas de transporte público y convenios para la administración y custodia de zonas federales. El texto quedó como sigue:

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 el suelo en el ámbito de 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 las 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 afecten su ámbito territorial ; e

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

Es importante destacar que con la reforma, los municipios por primera vez, son reconocidos constitucionalmente como interlocutores con la federación y el estado, para buscar soluciones a la problemática del desarrollo ordenado de sus localidades. "*Es saludable que aumente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente, la cual hasta hora ha sido insuficiente, a pesar de los buenos deseos de la norma constitucional. Con estas nuevas facultades, los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los serios desafíos que plantean el crecimiento y preservación de nuestras ciudades.*" [43]

Por último, en la fracción VII con una nueva redacción, se establece que en los municipios particularmente las capitales de los estados, el mando de la policía preventiva corresponderá al presidente municipal. El texto quedó como sigue:

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 trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII.....
(...)

IX .....
X.....

Consecuentemente, la nueva redacción del Artículo 115 Constitucional quedó como sigue (en itálicas se destacan las reformas y adiciones):

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, 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 elegidos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos 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 las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo será sustituido por el 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 entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de

policía y buen 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 elaborar 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 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 está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuentan 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 aquellos, 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) Alumbrado público;
c) Limpia, *recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
d) Mercados y centrales de abasto.
e) Panteones.
f) Rastro.
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) Las demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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 alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio

de 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, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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 locales 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, contribución 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 el suelo en el ámbito de 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 las 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 afecten su ámbito territorial ; e

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

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

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública donde resida habitual o transitoriamente; y

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

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

IX. Derogada; y

X. Derogada.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

ARTÍCULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTÍCULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios; éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTÍCULO CUARTO. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

ARTÍCULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTÍCULO SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

REFERENCIAS:

1. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputado* .año II número 41,sesión del 15 de junio de 1999, p,82.El dictamen aparece también publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados de la misma fecha.
2. *ABC del gobierno municipal.* Grupo Parlamentario del PRD/ Cámara de Diputados LVII Legislatura/ Congreso de la Unión. Instituto de Desarrollo Municipal, p,49
3. OLMEDO, Carranza, Raúl, *Crónica Legislativa* No Tercera época, 16 de julio/ 31 de agosto de 1999, p,93
4. OLMEDO, Carranza, Raúl. Op. Cit. p,93
5. Olmedo, Carranza, Raúl. ibid ,.93
6. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994
7. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, p,8

8. Diario de los Debates. Op. Cit. p, 82
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, p,15
10. ibid. p,16
11. Diario de los Debates. Op. Cit. p, 83
12. ibid. p, 83.
13. Código Municipal del Estado de Coahuila, p,30
14. ibid. p,30
15. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, p,12
16. ibid. p,12
17. PÉREZ López Miguel y NUÑEZ, Mercado, Juvenal. La nueva estructura del derecho municipal mexicano, notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999. Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 4, enero-junio de 2001. p,259.
18. Diario de los Debates Op. Cit. p,
19. Constitución Política del Estado de Nuevo León p,
20. Periódico Oficial del Estado No. 60 del 12 de mayo del 2003.
21. PÉREZ, López, Miguel y NUÑEZ, Mercado, Juvenal. Op. Cit. p,264
22. Ley del Municipio Libre del Estado de Aguascalientes, p,23
23. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, p,28
24. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. p,29
25. Diario de los Debates Op. Cit. p,83
26. ABC del Gobierno Municipal Op. Cit. p,52
27. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, p, 34
28. Ley del Municipio Libre del Estado de Aguascalientes, p,24
29. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. p,29
30. Diario de los Debates, p,84
31. MEJÍA, Lara, José, *Problemática y Desarrollo Municipal.* México. Universidad Iberoamericana. Edit. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. p, 27
32. Diario de los Debates Op. Cit. p,88
33. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Pac. S.A. de C.V. p,19
34. Ley del Municipio Libre del Estado de Aguascalientes, p,23
35. Diario de los Debates Op. Cit. p,85
36. Dictamen de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, p,
37. VALENCIA, Carmona, Salvador, Op. Cit. p,
38. Diario de los Debates. Op. Cit. p, 85
39. ABC del gobierno municipal. Op. Cit. p, 54
40. Diario de los Debates Op. Cit. p,

41. Constitución Política del Estado de Nuevo León. p,
42. Periódico Oficial del Estado No. 60 del 12 de mayo del 2003.
43. VALENCIA, Carmona, Salvador., Op. Cit. p,36

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Después de abordar la parte doctrinaria del municipio; comentar las etapas de nuestra historia donde el municipio ha sido factor de cambio y analizar las diez reformas al Artículo 115 Constitucional, particularmente la última, por ser la más importante, para el objeto de este trabajo, pasaremos al apartado de las propuestas y conclusiones. Al efecto, formulamos las siguientes propuestas:

a) Elección de regidores por distrito electoral municipal;
b) Referéndum y Plebiscito municipal;
c) Reelección de los integrantes del Ayuntamiento; y
d) Administrador Municipal.

Elección de regidores por distrito electoral municipal

Siendo el municipio el ámbito de gobierno responsable de atender las necesidades básicas e inmediatas de la población, así como de realizar todas aquéllas acciones que permitan una sana convivencia social, es menester que el ayuntamiento refleje lo más fielmente posible, la pluralidad de las fuerzas políticas de su circunscripción.

En esta tesitura, consideramos pertinente modificar la forma de elegir a los integrantes del ayuntamiento a fin de que en este órgano de gobierno estén representadas las diferentes secciones geográficas del municipio. La alternativa que proponemos es eliminar la elección por planilla, de manera que el presidente municipal y el síndico o síndicos, se asignen al partido político que obtenga la mayoría de votos, mientras que los regidores serían electos por distrito electoral municipal, a efecto de lograr una mayor pluralidad en el ayuntamiento.

De esta manera, se lograrían entre otras, las siguientes ventajas:

- Eliminar el control que ejerce el presidente municipal sobre el ayuntamiento, en razón de que la mayoría de los regidores pertenecen a su mismo partido.
- Mayor independencia de las decisiones colegiadas del ayuntamiento, respecto de las individuales del presidente municipal.
- Asegurar la representación territorial y política en el ayuntamiento.
- Vincular el ayuntamiento a grupos específicos de la sociedad.
- Rendir cuentas de las acciones del municipio a determinados grupos de la población.
- Dar al elector la posibilidad de votar por candidatos que verdaderamente representen a su comunidad.
- Acercar más el municipio para resolver los problemas de servicios en los barrios, colonias y sectores.

Para nosotros es fundamental, que el compromiso de los regidores sea con los ciudadanos que los eligieron, y no con los partidos políticos que los postularon, como sucede ahora.

Adicionalmente, para dar cumplimiento a la fracción VIII del Artículo 115 Constitucional, donde se establece que en la integración de los ayuntamientos se aplique el principio de la representación proporcional, estamos planteando que los candidatos a presidente municipal que no sean electos por mayoría, pero obtengan la segunda y tercera votación, especialmente en los municipios con más de 100 mil electores inscritos en la lista nominal, se integren como regidores del ayuntamiento por el principio de representación proporcional, siempre y cuando sus partidos obtengan el porcentaje mínimo de votación que establezca la legislación electoral del Estado.

Hacemos esta propuesta, en razón de que en los candidatos a presidente municipal recae el peso de la campaña; son o llegan a ser las figuras más conocidas de la planilla que participa en la elección; por su labor de proselitismo logran el apoyo, aunque no mayoritario, de algunos sectores de la población, y en algunos casos, sus plataformas políticas, resultan mejores que la de la planilla ganadora. Sin embargo, con todo y esto, al perder la elección

se van a su casa, no obstante haber obtenido una votación que rebasa el porcentaje mínimo para tener derecho a regidores de representación proporcional. Todo su esfuerzo es capitalizado por el candidato a regidor que ocupa el primer lugar de la lista, y en su caso por los que le siguen en el orden, quienes pasan a ocupar los cargos en el ayuntamiento, algunas veces sin hacer campaña.

Esta disposición nos parece a todas luces injusta. Por ello, estimamos adecuado que los candidatos a presidentes municipales cuya votación represente la segunda y tercera fuerza, se integren al ayuntamiento como regidores de representación proporcional, para que dicho cuerpo colegiado tenga una mayor pluralidad.

Conviene señalar que por disposición constitucional, en la integración de todos los ayuntamientos debe aplicarse el principio de la representación proporcional, sin embargo, las legislaturas de los estados le han dado un sesgo que no corresponde al espíritu con la que fue concebido este principio, veamos por que:

Como ya lo hemos mencionado, la séptima reforma al artículo 115 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, particularmente la adición de un último párrafo a la fracción III, estableció que : " *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 300,000 o más habitantes" (* el subrayado es nuestro*)*

La reforma, ya de por sí insuficiente, por que sólo beneficiaba a 36 de 2,337 municipios de aquella época, se aplicó en los Estados de Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, pero únicamente en el caso de los regidores, dejando fuera a los síndicos, lo que en nuestra opinión implicó una grave violación a la disposición constitucional recién aprobada. Cabe señalar que algunos estados como Puebla , Oaxaca, Durango y Tlaxcala, en uso de su soberanía, aplicaron la representación proporcional en

municipios con poblaciones de 100 a 200 mil habitantes y de menos de 100 mil moradores, pero solo para la elección de regidores. [1]

Por otra parte, la octava reforma al artículo 115, enviada al Congreso por el presidente Miguel de la Madrid, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, pretendió ampliar la representación proporcional en todos los ayuntamientos del país. En la parte que nos interesa destacar, adicionó la fracción VIII, con el siguiente texto: *"Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los municipios."*

En la exposición de motivos de la referida iniciativa, se expresaba que:

"En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto tal y como se encuentra en los párrafos relativos a la fracción III del actual Artículo 115,con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez alcanzada por los ciudadanos hace innecesarios el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas constituciones locales reconociendo esta circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales." [2]

Tampoco este mandato constitucional se ha cumplido a la letra, por que las legislaturas lo interpretaron en forma sesgada, para restringir el acceso de la oposición en la conformación del ayuntamiento.

Blanca M. Acedo, en un interesante estudio denominado: *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*, menciona que todas las legislaciones electorales estatales han incorporado el sistema mixto, es decir, se combinan el sistema mayoritario con el de representación proporcional, excepto donde utiliza el método de usos y

costumbres. Refiere que en todos los casos, el partido que gana la elección le corresponde la presidencia municipal y la sindicatura. Sólo en Campeche, México y Querétaro puede darse el caso de una de las sindicaturas sea ocupada por un partido minoritario. [3]

Señala además, que:"en 25 estados se establece la diferencia entre regidores de mayoría relativa y de representación proporcional y que al partido que gana la elección se le asignan el total de regidurías de mayoría relativa y las de representación proporcional se distribuyen ente los partidos que cumplieron con los requisitos contemplados en la legislación local, de acuerdo con el método establecido en la misma, que van desde la fórmula de cociente natural y resto mayor hasta la asignación automática de regidurías a los partidos que cubrieron el porcentaje mínimo, lo que genera una gran inequidad en la representación de los partidos minoritarios. En estos 25 estados, la proporción entre mayoría relativa y representación proporcional está definido de antemano, por el número de puestos que se reparten por este principio." [4]

Por último, menciona que en 6 estados, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos , Tlaxcala y Veracruz, todas las regidurías se asignan mediante la representación proporcional pura . La presidencia municipal y la sindicatura le corresponden al partido político que gana la elección, por lo que de acuerdo con este sistema de designación, puede darse el caso de que el partido ganador no tenga mayoría en el ayuntamiento, siendo a su juicio, el modelo con el que se logra una mayor equidad entre votos y cargos de representación proporcional. [5]

Estamos de acuerdo en que el partido político que gane la elección obtenga la presidencia municipal y la o las sindicaturas, pero diferimos en aplicar el principio de la representación proporcional pura, ya que puede dar lugar a que algunas regiones importantes del municipio no estén representadas en el ayuntamiento.

Estamos ciertos que no existe un sistema electoral que refleje con absoluta fidelidad la voluntad popular en la integración de los órganos de gobierno. Por ello, consideramos importante buscar mecanismos alternativos que garanticen lo más aproximadamente

posible, la expresión de las diferentes corrientes políticas en los ayuntamientos. Es en este contexto, en el que se formulan estas dos propuestas.

Referéndum y plebiscito municipal

A la par que proponemos fortalecer el gobierno municipal a fin de que sus resoluciones tengan la mayor legitimidad, es necesario implementar mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentes en la vida de la comunidad. Para ello, consideramos necesario instituir las figuras de *Referéndum* y *Plebiscito* municipales. Veamos en que consisten estas figuras de consulta directa a la población:

Una de las características fundamentales del estado moderno es la de atribuirle ser soberano. Esta discusión planteada por los teóricos del estado, respecto de quien es titular de la soberanía, fue resuelta por el teórico francés, Jean Bodino, otorgándosela al monarca.

Juan Jacobo Rosseau en su obra: *El Contrato Social*, otorgó la titularidad de la soberanía al pueblo, con la característica de ser indivisible, inalineable e imprescriptible. La tesis de Rosseau se sustenta en un pacto político que excluye la subordinación de una persona u órgano. El contrato es la idea de un principio de legitimación del ejercicio del poder político, en que el consenso es el instrumento fundamental para la toma de decisiones.
Lo anterior, se traduce por ejemplo, en la aplicación del sufragio, bajo el principio de que: a cada hombre un voto, independientemente de su condición social, económica o cultural.

Previo al inicio de la Revolución Francesa, bajo el influjo de las ideas de Emmanuel Sieyes, se traslada la titularidad de la soberanía del pueblo a la Nación. De esta manera, la soberanía se identifica con el cuerpo colegiado de representantes populares que se arrogan el derecho de hablar por la nación y decidir quienes pueden contribuir a formar su voluntad por medio del voto.

La Constitución de Cádiz, influenciada por la ilustración francesa, recoge este principio en el Artículo Tercero, al postular que: " *La soberanía reside esencialmente en la Nación...* " [6]

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en su artículo 5 preceptuaba lo siguiente: *"La soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de Diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que preescriba la Constitución."* [7]

Por otra parte, El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, señalaba en su Artículo Tercero que: *" La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente."* [8]

La Constitución liberal de 1857, plasmó el concepto de soberanía en el Artículo 39, donde se establecía que: *"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalineable derecho de alterar y modificar la forma de gobierno."* [9]

El constituyente de 1917, mantuvo prácticamente el mismo texto del artículo que nos ocupa: *"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalineable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno."* [10]

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, expedida el 16 de diciembre de 1917, retoma este mismo planteamiento, en el artículo 29, al señalar que: *" El Estado de Nuevo León, es libre, soberano e independiente de los demás Estados de la Federación y de cualquier otro extranjero. Como parte integrante de la República está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1917 y sujeto a las leyes generales de la Nación, en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por si mismo."* [11]

Está disposición se complementaba con el artículo 30, al disponer que: *"El gobierno del Estado es republicano, representativo y popular, se ejercerá por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Estos poderes derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución."* [12]

Ahora bien, no obstante que nuestra Carta Magna otorga la titularidad de la soberanía al pueblo y le reconoce la facultad de alterar o modificar su forma de gobierno, se impide que el pueblo participe directamente en la decisión y ejecución de las acciones políticas, ya que de acuerdo con el artículo 41 Constitucional: "*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en el caso de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a su régimen interior.*" [13]

Consecuentemente, para ser efectivo el espíritu del artículo 39 de nuestra Ley Suprema, en relación con los diversos 29 y 30 de la Constitución Política del Estado, proponemos establecer las figuras de referéndum y plebiscito, tanto en el ámbito federal, como en el estatal, de manera que puedan ser aplicados a nivel municipal.

El *referéndum* es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de una Nación, o de algún Estado en particular, expresan su aprobación o rechazo, a las reformas, adiciones o derogaciones de la Constitución Política Federal o Estadual en su caso, o a las leyes que expida el Congreso Federal o Estatal, según corresponda.

Dicha figura trasladada al campo municipal, tendría como propósito recoger la opinión de la comunidad, respecto de la aprobación, reforma y abolición de reglamentos y bandos municipales.

Existen diferentes tipos de referéndum: *obligatorios o facultativos,* según si el resultado de la consulta tiene efectos vinculantes o informativos; *sucesivos o preventivos,* en referencia a si la consulta se realiza una vez que la ley o reglamento empieza a producir efectos o antes de que esto ocurra; *constitutivos o abrogatorios,* según si la consulta se requiere para el

proceso de creación legislativa o si representa una causa de extinción de la vigencia de una ley; *generales o especiales*, si la consulta se aplica a cualquier materia o sólo a algunas y *nacionales o locales*, según se aplique a todo el país o sólo a la localidad.
Nuestra propuesta es instituir el referéndum obligatorio, sucesivo, abrogatorio o derogatorio, especial y estatal, con aplicación a los municipios.

El referéndum se aplica en muchos países para consultar directamente a los ciudadanos sobre cuestiones trascendentes. Por ejemplo, España lo utilizó para su ingreso a la OTAN; Suecia, Dinamarca, Finlandia, Austria, Francia, Noruega y Suiza, para ratificar el Tratado de Maastricht, que dio origen a la Unión Europea; Brasil para decidir entre la República y la Monarquía y entre el sistema presidencial o parlamentario en 1993; la provincia de Québec en dos ocasiones lo aplicó para separarse de Canadá; la república de Irlanda lo implementó acerca de la figura de divorcio; Sudáfrica para adoptar una nueva Constitución; también lo hizo Inglaterra para revisar sus regiones en 1988.

Por otra parte, el *plebiscito* es una figura muy similar al referéndum porque también se trata de una consulta popular sólo que éste se hace sobre actos no legislativos. Es de carácter preventivo, es decir, la consulta tiene lugar antes de que se realice el acto administrativo, con efectos vinculantes para la autoridad. Generalmente se utiliza en asuntos de excepcional importancia, por ejemplo, problemas de extensión territorial, uniones entre estados y decisiones políticas que comprometen el destino de un estado o de un país, y por lo tanto, es conveniente que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.

También esta figura está legislada en otros países. El ejemplo que se nos viene a la mente es el del plebiscito chileno de 1985, por el que el pueblo logró la salida del General Augusto Pinochet y retornó al sistema democrático.

En un proceso plebiscitario, los ciudadanos votan por un *SÍ* o por un *NO*, para expresar su aceptación o rechazo al acto de decisión de gobierno sometido a su consideración.

Con el plebiscito municipal se consultaría a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo respecto a decisiones o medidas administrativas relacionadas con el progreso, bienestar e interés social del municipio.

No debemos perder de vista que el referéndum y el plebiscito no niegan ni suplantan el régimen representativo de gobierno, sino que contribuyen a la ampliación del poder decisorio del pueblo bajo determinadas condiciones establecidas en la ley. Se trata, en suma, de avanzar a la democracia participativa mediante el establecimiento de la posibilidad regulada por la ley y dentro del régimen representativo de gobierno, de apelar a la fuente misma de la soberanía y someter a su aprobación determinadas leyes o actos que revisten especial trascendencia.

Para nosotros, lo ideal es reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir estos mecanismos de consulta que abren nuevos causes a la participación ciudadana y elevan la cultura democrática.

De no ser así, entonces deberá seguirse el ejemplo de Chihuahua, San Luis Potosí, Zacatecas Jalisco Tlaxcala, Baja California, Veracruz y Baja California Sur, entidades que incluyeron en sus Cartas Magnas locales, el referéndum y el plebiscito.

El siguiente paso, es promulgar una ley que desarrolle los requisitos, procedimiento, materias, efectos legales del resultado, así como la parte contenciosa de estas importantes herramientas de consulta.

Un ejemplo en este caso es la *Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí*, que en su artículo 12, faculta al gobernador del estado y a los ciudadanos para someter a referéndum las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso; dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el Periódico Oficial del Estado, indicando los artículos controvertidos y las razones por las cuales éstos deben someterse a la consulta ciudadana. [14]

El artículo 13 de la ley en comento, señala los requisitos cuando el referéndum lo solicite un ciudadano o un grupo de los ciudadanos:

"I. Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, deberá anexarse a la solicitud el respaldo, con los nombres y apellidos completos, firma y clave de elector, de cuando menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de Estado; y

II. En los demás casos, en los términos de la fracción anterior, el porcentaje requerido será por lo menos el siete punto cinco por ciento del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o del Municipio.

En ambos supuestos, los promoventes designarán a las personas que los representen en común." [15]

De la misma manera, el artículo 15 de la referida ley, precisa los supuestos para convocar a referéndum:

"I. En caso de controversia, los actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo Estatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública de la Entidad;
II. En caso de controversia, los actos o decisiones de gobierno de los ayuntamientos municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio que se trate; y
III. En los términos de la Constitución Política del Estado, los actos del Congreso del Estado referentes exclusivamente a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes o la supresión o fusión de alguno o algunos de éstos.
Tratándose de formación de un nuevo municipio, el plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos que habiten en todo el territorio del Municipio o Municipios del que pretenda segregarse.

Tratándose de supresión, el plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos de todo el territorio del Municipio afectado, y si se trata de fusión de dos o más municipios, éste deberá aplicarse en cada uno de los mismos." [16]

El plebiscito lo puede solicitar el titular del ejecutivo, los ayuntamientos, el Congreso del Estado y los ciudadanos de la Entidad.

Cuando se trata de este último supuesto, el artículo 18 del citado ordenamiento, exige un mínimo de veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, si se trata de actos a que se refiere la fracción I del artículo 15; cuando menos el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, para el caso a que refiere la fracción II del mismo artículo, y cuando menos el veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio o municipios de que se trate, en el supuesto contenido en la fracción III del artículo en comento.

En todos los casos, deberán anexarse los nombres y apellidos completos, firma y clave de elector de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, que den su respaldo a la solicitud.

Por otra parte, en Nuevo León, el referéndum y el plebiscito, estuvieron a un paso de incluirse en la Constitución Política local. Sin embargo, por un error de ubicación en el texto de la propia Constitución, no pudieron ponerse en práctica.

Por la importancia que esto pudo representar en el fortalecimiento de la democracia en esta importante entidad de la república, es pertinente recordar este acontecimiento:

El 2 de diciembre de 1999, el licenciado Fernando de Jesús Canales Clarión, gobernador constitucional del estado, envió una iniciativa con proyecto de decreto, para reformar diversos artículos de la Constitución Política local, a fin de establecer las figuras del referéndum y plebiscito.

El 20 de diciembre del mismo año, se aprobó por unanimidad someter a discusión la iniciativa, con lo que se dio el primer paso que establecen los artículos: 138,139 y 140 de la propia Constitución para su reforma. [17]

El 13 de octubre de 2000, en periodo extraordinario, la LXVIII legislatura que concluía sus funciones el 15 de octubre, aprobó también por unanimidad, el Decreto No 398 en los términos propuestos en la iniciativa en mención, enviándose al ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, para su correspondiente entrada en vigor.[18]

Sin embargo, por las prisas, algunos artículos del referido decreto, no correspondían al contexto en que fueron colocados, por lo que el 27 de octubre de 2000, cuando la actual legislatura (LXIX) iniciaba sus funciones, la autoridad encargada de la publicación del Periódico Oficial del Estado, devolvió dicho decreto al Congreso del Estado.

Aunque el error podía subsanarse, mediante una "fe de erratas", válida porque se había cumplido legalmente con el procedimiento para reformar la Constitución Política local, el 30 de enero la diputación panista aprovechó su mayoría y en alianza con algunos diputados priístas, derogó dicho decreto. [19]

De esta manera, Nuevo León perdió la oportunidad de contar con estos dos valiosos instrumentos de consulta popular, para elevar la conciencia cívica de los ciudadanos.

Reelección de los integrantes del ayuntamiento

La Constitución de Cádiz en su artículo 110, permitía la reelección de los diputados a las Cortes, siempre y cuando hubiere pasado un periodo, al establecer que: *" Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación."* [20]

Esta misma restricción se planteó en el artículo 57 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán, expedida el 22 de octubre de 1814, que no llegó a aplicarse. Adicionalmente, en el artículo 29 el Reglamento para el Congreso de Chilpancingo, elaborado por Morelos y expedido el 11 de

septiembre de 1813,se limitó la duración en el cargo de representantes a cuatro años, a menos que su provincia los reeligiera. [21]

En la Constitución de 1824, el tema de la reelección no se discutió. Tampoco formaría parte del articulado de la Constitución de 1857.

En la Constitución de 1917, el tema se incluyó en el artículo 83, para permitir la reelección únicamente a los Presidentes de la República substitutos o interinos.

El 22 de enero de 1927 se publicó la reforma constitucional a este artículo que permitió la reelección del Presidente pasado un periodo inmediato y solamente por un periodo más. Al año siguiente, después del asesinato de Obregón, se volvió a reformar el artículo para establecer un periodo de presidencial de seis años y la no reelección absoluta tanto del Presidente Constitucional como del interino.

Como ya lo hemos narrado, el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, presidido por el general Manuel Pérez Treviño, presentó el 16 de noviembre de 1932, una iniciativa de reforma a dicho artículo dictaminada favorablemente, para prohibir la reelección en todos los cargos de elección popular.

El 13 de octubre de 1964, los diputados del Partido Popular Socialista de la XLVI Legislatura, presentaron una propuesta de reforma para permitir la reelección indefinida de los diputados, contenida en siete consideraciones, que en síntesis decían:

"Desde el Plan de Palo Blanco de 1876, hasta la Constitución de 1917 el principio de no reelección se ha planteado para el titular del Ejecutivo federal estatal y municipal, no fue sino hasta 1933 que se estableció para los diputados y senadores; el objetivo de dicho principio ha sido, históricamente, impedir la continuación del presidente de la República, pero la de los miembros del Congreso, respecto de los que debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio; la reforma que permitió la incorporación de los diputados de partido ha cambiado la concepción tradicional del mandato de los

representantes populares, ahora pueden serlo también de partido y representar a éste; el propósito de la reforma no se cumplirá si cada tres años debe reemplazarse a los representantes de los mismos, en todos los países la reelección de los representantes es ley y costumbre porque sólo los partidos que los proponen pueden saber quienes merecen su confianza y porque la actividad parlamentaria requiere capacidad y experiencia; el actual periodo de sesiones de cuatro meses es insuficiente para que los representantes adquieran la experiencia que el cargo requiere, si la reforma ha de trascender, será a condición de que sus representantes estén altamente capacitados y fieles a sus principios por lo que, al término del ejercicio los evaluarán, al igual que los ciudadanos, por lo que con el tiempo irá aumentando los cuadros del Poder Ejecutivo, proponiendo, finalmente, se adicionara una nueva sexta fracción al artículo 54, que dijera; " los diputados y senadores podrán ser reelectos. " [22]

La iniciativa fue aprobada en la Cámara de diputados por 162 votos y 28 en contra. Sin embargo, en el Senado no corrió con la misma suerte, ya que fue rechazada, sin discusión, por unanimidad de 47 votos.

En el caso de los ayuntamientos, no sólo se prohíbe expresamente la reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos, sino que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha interpretado esta disposición en términos absolutos, es decir, que están impedidos para aspirar a ocupar cualquiera de estos cargos en el periodo inmediato, según se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS:

" De una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el poder revisor de la constitución, dentro de la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa o de los demás

funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo de presidente municipal, síndico, regidor ó los demás indicados sino también la de ocupar otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona para integrar un mismo órgano colegiado..... " [23]

En este sentido, estamos a favor de la reforma al segundo párrafo de la fracción I del Artículo 115 Constitucional, para permitir la reelección inmediata de los presidentes municipales, regidores y síndicos, manteniendo el periodo actual de tres años.

Cabe señalar que el texto original del artículo 115 Constitucional permitía la reelección inmediata de los ediles municipales. Esta práctica fue prohibida expresamente, al reformarse dicho artículo el 29 de abril de 1933.

Es necesario que los planes y proyectos municipales sean de largo plazo. La experiencia en la gestión del gobierno municipal, debe ser aprovechada. El buen desempeño y eficacia de los integrantes del ayuntamiento, debe ser estimulado con la continuidad de sus cargos.

Consideramos que las condiciones están dadas para eliminar este tabú y entrar de lleno al concierto de las democracias modernas, donde la reelección de parlamentarios está permitida, por lo que una vez reformada con esta orientación, nuestra Ley Suprema, puede abrir la puerta para que también se permita la reelección directa de los integrantes del ayuntamiento.

En este orden de ideas, el 10 de abril de 2003, un grupo de Senadores de la República de los partidos PRI, PAN y PRD, presentaron una iniciativa de reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la reelección inmediata de diputados federales, senadores y diputados locales.

De la exposición de motivos de la iniciativa, perfectamente aplicable a la esfera del ayuntamiento, tomamos los siguientes párrafos:

"En el México actual, donde la competencia electoral permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, oponerse a la reelección de Diputados, Senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los ciudadanos. Además, bajo una nueva realidad política, la reelección no podría llegar a favorecer la formación de pequeñas elites parlamentarias y mucho menos eternizar a los legisladores, como han llegado a pensar algunos."

" La reelección será un factor importante para profesionalizar la carrera legislativa. No debemos olvidar que los legisladores sólo se vuelven expertos mediante su trabajo constante. Cuando los miembros de las cámaras tienen la posibilidad de permanecer en sus funciones, son capaces de profundizar en el conocimiento de las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control que se llevan a cabo desde sus órganos de representación. Como señalan algunos, ´ Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianas de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura) y tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores especializados. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o delas materias sobre las que legislan.

" Además, la reelección legislativa permitiría que dentro de la agenda política y legislativa aquellos proyectos de largo plazo como por ejemplo, la Reforma Energética, Federalismo, Política Social de Estado, Reforma Fiscal, y la Reforma del Estado pudieran desahogarse con mayor profundidad, ya que se fomentaría la consolidación de consensos de largo plazo. La continuidad misma de los trabajos legislativos se vería estimulada, generando n esos temas verdaderas políticas de Estado."

" Cabe señalar que una reforma de esta naturaleza debe acompañarse de otras reformas fundamentales. En tal sentido, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de difusión y comunicación del Poder Legislativo, a fin de que los representantes populares puedan tener un mayor diálogo y cercanía con los ciudadanos. La realidad es que tiene que existir un equilibrio en la disponibilidad en los medios electrónicos de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo."

" Finalmente, deseamos resaltar que no estamos de acuerdo con la reelección del Titular del Poder Ejecutivo y que la presente propuesta de reforma no debe ser tomada como argumento para promoverla." [24]

Firman la iniciativa los senadores Demetrio Sodi de la Tijera, Genaro Borrego Estrada, Jorge Zermeño Infante, Raymundo Cárdenas Hernández, Emilio Gamboa Patrón, Juan José Rodríguez Prats, Rodimiro Amaya Téllez, Netzahualcoyotl de la Vega, Javier Corral Jurado, María del Carmen Ramírez García, Óscar Luebbert Gutiérrez, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Jesús Ortega Martínez, Silvia Hernández, Fauzi Hamdam Amad, Rutilio Escandón Cruz, Georgina Trujillo Zentella, César Jáuregui Robles, Armando Cavaría Barrera, Ismael Alfredo Hernández Deras, María Luisa Calderón Hinojosa, Elías Miguel Moreno Brizuela, César Camacho Quiroz y Guillermo Herrera M.

Para no ser acusados de beneficiarse de la reforma, los promoventes incluyeron un Artículo Segundo Transitorio con el siguiente texto:" *Los legisladores federales y los miembros de las legislaturas locales que participen en el proceso de esta reforma constitucional no podrán ser reelectos para la legislatura inmediata a la aprobación del presente Decreto."* [25]

Estamos ciertos que por la gran representatividad que tienen los firmantes al interior de sus partidos políticos, la iniciativa tiene muchas posibilidades de ser aprobada, antes de que los actuales senadores concluyan sus funciones, con lo que abrirían posibilidades para permitir también la reelección indefinida de los integrantes del ayuntamiento. Sin embargo, de darse

la reforma en el ámbito municipal, consideramos que tres periodos son suficientes, para no dar lugar a la formación de cacicazgos.

Administrador municipal

4. Gobierno y Administración en el Nuevo Municipio Mexicano

Nuestra *cuarta propuesta central* para construir el nuevo municipio en México parte del siguiente fundamento: una cosa es *gobernar* y otra *administrar*, funciones que el municipio tiene de manera explícita en rango constitucional.

Como se anota en páginas anteriores, conforme a la última reforma constitucional el municipio es una instancia de gobierno, término que se deriva de *gobernar*, mismo que proviene del latín *gubernare* que quiere decir: regir, conducir, guiar o dirigir una colectividad, dictando las disposiciones para su marcha ordenada y haciéndolas cumplir para mantener la cohesión del grupo.

En un municipio, la función anterior recae en el Cabildo, Consejo o Ayuntamiento, instancia que preside el Alcalde o Presidente Municipal, quien debe ser el que *gobierna* a través de diferentes órganos que se crean para el efecto, y cuyo origen más remoto se encuentra en las ciudades-estado de la clásica democracia griega, localidades que reciben tal denominación por que, además de poseer una circunscripción territorial determinada, poseen su propio gobierno.

Si tomamos en cuenta la doctrina de la división de poderes, tenemos entonces que el *gobierno* coincide con el poder ejecutivo, o bien, con los órganos de decisión de este poder, "con exclusión de todo el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, o sea la administración pública." [26]

Tal y como se puede apreciar en el párrafo anterior, y en lo que fundamentamos nuestra propuesta, *gobernar* es distinto a *administrar*, esta es una acción que en todo caso se deriva de la primera, pero que conforme se han ido desarrollando los municipios en nuestro país, la administración municipal se ha ido confundiendo con el arte de gobernar, llegando en ocasiones a controlar, dificultar o inclusive demeritar, el ejercicio de gobierno. La administración, en todo caso, debe tener institucionalmente sólo funciones de ejecución.

Debemos considerar que conforme la sociedad se fue desarrollando y creciendo la población, que pasa a vivir en sociedades predominantemente urbanas, se fueron perdiendo las características esenciales de las formas de vida de una sociedad rural, como son:

- Comunidades relativamente pequeñas.
- Relaciones cara a cara
- Domicilio conocido
- Actividades productivas relacionadas con el campo

En una sociedad con el perfil mencionado, *gobernar* era todo, el alcalde era la *autoridad* en los diferentes órdenes junto con el cuerpo edilicio, y se encargaba de dar cumplimiento a las normas que el mismo dictaba para bien de la comunidad misma, mas con el tiempo, dicho sentido de comunidad se fue perdiendo, hasta contar ahora con grandes ciudades que llegan a constituir verdaderas megalópolis, donde sus habitantes reclaman servicios por parte de personas especializadas.

Así es como, los cuerpos encargados de la administración de las funciones esenciales que están a cargo, legalmente, de las autoridades municipales, fueron creciendo hasta hacerse sustancialmente necesarias, llegando a confundir la tarea de gobernar con la de administrar, aspectos que difícilmente pueden ser diferenciados por el ciudadano común.

Es por lo que consideramos, que en el plano municipal, como es el caso que nos ocupa, debe ubicarse debidamente lo que significa *administrar*, vocablo que proviene del latín "administrare", función que debe esta a cargo de una persona responsable de tales *menesteres*, llámesele: administrador, gerente, intendente o superintendente, quien viene a

ser un empleado, en este caso del gobierno municipal, que tiene a su cargo la administración de los intereses de una comunidad.

Estas bases son en las que se funda nuestra propuesta, que es la creación de la figura del *Administrador Municipal*, instancia de la administración pública que ya existe en algunas importantes ciudades del mundo, inclusive con este mismo nombre, como son, por ejemplo, en la ciudad de Mcallen (lugar cercano a nosotros geográficamente), o en Santiago de Chile.

El Administrador Municipal, en nuestra propuesta, deberá ser una persona destacada y con experiencia en el servicio público, particularmente conocida y conocedora de los asuntos del municipio donde sean contratados sus servicios profesionales. Deberán ser personas que por su carrera, *conocen* a detalle los problemas de determinado lugar, tanto en su etiología como en sus manifestaciones contemporáneas, contando con la *capacidad* para resolverlas de la mejor manera y al menor costo.

El encargado de la administración municipal, deberá ser contratado por el Ayuntamiento mediante convocatoria pública, en la cual se especificará debidamente el perfil profesional y valorativo que deberá cubrir, así como las funciones que tendrá a su cargo, pudiendo volverse a contratar con base a su desempeño.

Partimos de la idea de que el Administrador Municipal tendrá a su cargo el desarrollo de un conjunto de *actividades directamente preordenadas* y que son de *inmediato auxilio* para el ejercicio del gobierno mismo, por lo tanto serán actividades dependientes o subordinadas, pero a la vez con funciones *ejecutivas* en el sentido de llevar a la práctica los acuerdos de quienes tienen a su cargo el gobierno y de ejecutar las normas para la satisfacción de los intereses generales.

Lo complejo de las estructuras políticas y administrativas, es una de las características de los estados modernos y contemporáneos, por lo que con nuestra propuesta, basados en lo que establece nuestra Carta Magna, estaríamos en posibilidad de otorgar a la estructura

administrativa, (o burocrática en el buen sentido del término), el lugar que le corresponde en una sociedad como la nuestra, que requiere tener al servicio de los municipios a personas que se contratan por la posesión de competencias técnicas, las cuales son empleadas de manera profesional y permanente, lo cual viene a ser lo que se ha llamado en nuestro medio *personal profesional de carrera*, con lo cual se busca, que los municipios no se vean afectados por los cambios de gobierno, máxime ahora, cuando, en nuestro país ya quedó para la historia, el sistema político del partido prácticamente único.

Conforme a como lo concibe nuestra propuesta, en la vida municipal existe la necesidad de ir forjando una nueva cultura política, donde la comunidad se vuelva a integrar para la defensa de su patrimonio, ya sea éste de carácter histórico, artístico, cultural o natural; en la cual las autoridades tengan funciones muy diferenciadas y sobre todo con índices mensurables de eficiencia en su quehacer.

Es por lo anterior que en la nueva etapa del municipio mexicano, el alcalde habrá de tener funciones de fondo, dedicarse plenamente a gobernar conforme a los postulados de nuestra Carta Magna, leyes derivadas y reglamentos; quizás funciones no nuevas, pero ahora con un sentido diferente, como son las siguientes:

- Presidir las sesiones del Cabildo
- Representar al municipio en ceremonias protocolarias y en relaciones con otras entidades.
- Crear los Comités que se consideren necesarios para la buena marcha de la vida municipal, como los siguientes:
    a) Artes, educación y bibliotecas
    b) Finanzas y comercio
    c) Contraloría
    d) Salud, ecología y desarrollo humano.
    e) Organizaciones vecinales
    f) Asuntos jurídicos.
    g) Atención a las minorías
    h) Seguridad pública
    i) Transporte y telecomunicaciones
    j) Atención a grupos de la sociedad civil.
    k) Informar anualmente de su gestión.

La función de estos comités es, de manera deliberativa y participativa, analizar los problemas más importantes de la municipalidad y como resultado de dicha reflexión *dictar las políticas* necesarias para la superación de los mismos y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esta acción de gobernar, sobre cuestiones de fondo, el Alcalde será el responsable de que las políticas se lleven a cabo.

De ese marco jurídico y reglamentario de la política municipal, es del que se desprende el papel de la instancia que se propone para que se encargue de *atender los asuntos de la manera en cómo le señalen* los que tienen a su cargo el quehacer de *gobernar*, figura a la que denominamos como: *Administrador Municipal*, mismo que en concreto se encargará de:

- Ejecutar los acuerdos de los Comités Ciudadanos.
- Aplicar los correctivos necesarios cuando las normas establecidas se violenten o infrinjan.
- Administrar los diferentes rubros a cargo del municipio, como:
    a) Servicios públicos (alumbrado, recolección de basura, selección de desechos, confinación de los mismos, alcantarillado, seguridad, vialidad y tránsito, conservación de parques y jardines, áreas recreativas, etc.)
    b) Cementerios municipales.
    c) Conservación del ambiente.
    d) Mercados y comercios.
    e) Servicios educativos y deportivos (Conservación y mantenimiento de los edificios escolares)
    f) Programas de salud.

El conjunto de actividades anteriores, mas las que se establezcan por los Consejos Municipales y el H. Ayuntamiento, se desarrollarán por personal que cuente con las competencias necesarias para el caso, mismo que estará bajo la responsabilidad de esta instancia de la gestión municipal.

REFERENCIAS

1. MADRAZO, Jorge. *La reforma municipal en la Constitución.* Edit. Porrúa. México. p. 109
2. ibid, p.111
3. ACEDO, Blanca M. *Representación Política y Sistemas Electorales.* www.municipio.org.mx/Blanca M-Acedo.htm.marzo 2003, p,5
4. ibid. p,5
5. ibidem. P,6
6. Constitución de Cádiz-1812. *Constitución de la Monarquía Española.* www.tlahui.com/libros/ccadiz12.htm, abril 2003
7. Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tomo VI, p,146
8. Constitución de Apatzingán-1814. *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.* www.tlahui.com/libros/conmx814.htm, abril 2003
9. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos-1824.* www.tlahui.com/libros/cmx824.htm, abril 2003
10. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos-1857.* www.tlahui.com/libros/cfmx824.htm, abril 2003
11. QUROGA Madero, Adalberto A. *Nuevo León a través de sus Constituciones.* H. Congreso del Estado.1ª ed. 1998. p,446
12. ibid .p,446
13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Pac, S.A de C.V México p,47
14. *Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí,* p,6.
15. ibid. P,6
16. ibid. P,7
17. Diario de debates del H. Congreso del Estado.LXIX Legislatura. p
18. ibid. p.
19. ibidim. p.
20. Constitución de Cádiz-1812. Op. Cit.
21. Constitución de Apatzingán-1814. Op. Cit.
22. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VII, pp, 276 a 281.
23. Jurisprudencia sobre aplicabilidad del principio de No Reelección del Artículo 115 Constitucional entre municipios. www.ideamunicipal.com
24. Gaceta Parlamentaria No . Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
25. BOBBIO, Norberto, *Et. Al. Diccionario de Política.* Siglo XXI Editores, Barcelona, 1984. Editorial Andrómeda, México, 1988. p,144.

CONCLUSIONES:

Dentro de las diversas teorías sobre el origen del municipio, consideramos que es la ***teoría jurídica*** que sostiene que el municipio es posterior al Estado, la que mejor explica la génesis de la institución municipal.

Como resultado de la última reforma al Artículo 111 constitucional, el municipio deja de ser considerado como un organismo administrativo descentralizado por región, ente autárquico territorial, o ente autónomo, para transformarse en un nuevo nivel de gobierno, equiparable a los gobiernos federal y estatal.

La naturaleza jurídica del municipio queda implícita al reconocerlo como nivel de gobierno. Es decir, el municipio será ahora *gobernado* y no *administrado* a través del ayuntamiento, con atribuciones propias y exclusivas, como la prestación de los servicios públicos y el manejo autónomo de su hacienda pública.

Los antecedentes prehispánicos del municipio los encontramos en el *capulli* azteca, forma de organización comunal, con autoridades político – administrativas y una marcada influencia religiosa. Algunos tratadistas lo equiparan al municipio, opinión que no compartimos.

Con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, mediante una maniobra jurídica de Hernán Cortés, para sacudirse la tutela de Diego de Velázquez, se inicia la conquista de México, donde la figura de los ayuntamientos, fue clave para fortalecer los territorios conquistados.

El municipio colonial al principio se gobernó por métodos democráticos. Los vecinos elegían anualmente a los regidores y éstos designaban a los alcaldes. Después estuvo sometido a los intereses de familias poderosas, especialmente los criollos, mediante la compra de cargos en los cabildos.

La Constitución de Cádiz consolidó al municipio como instancia básica de gobierno y eliminó las regidurías perpetuas, sin embargo, creó la figura de *jefes políticos*, que bajo distintas denominaciones, tuvo una influencia negativa para el desarrollo democrático del país y del propio municipio, hasta antes del estallido de la revolución mexicana.

En la independencia de México, lo mismo que en el movimiento insurgente que dio lugar a la primera Constitución Política Federal, expedida el 4 de octubre de 1824, la problemática municipal no fue considerada dentro de las demandas políticas.

Fueron los gobiernos conservadores a través de las *Siete Leyes* en 1835 y las *Bases Orgánicas* de 1843, quienes bajo la influencia de la Constitución de Cádiz, organizan la vida municipal, de la misma manera que lo había hecho el régimen imperial de Agustín de Iturbide, 1822, a través del *Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano.*

La constitución liberal de 1857 tampoco abordó los aspectos municipales y remitió a los estados la regulación correspondiente, con excepción del Distrito Federal y Territorios, no obstante el planteamiento certero del Dip. Castillo Velazco, en defensa de la autonomía de los municipios.

Durante la monarquía de Maximiliano, a través del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, se regularon funciones importantes a cargo del municipio, sin embargo, la verdadera autoridad la tenían los *prefectos imperiales*, quienes designaban directamente a los alcaldes y ejercían sobre ellos un fuerte control. La misma situación de sojuzgamiento frente a autoridades externas, sucedió durante el porfiriato, donde los *prefectos políticos*, eran los superiores jerárquicos de los ayuntamientos.

Los planes revolucionarios se caracterizaron por incluir la supresión de los jefes políticos y por la reorganización de los municipios y su plena autonomía. El Congreso Constituyente no pudo plasmar completa esta demanda en el texto constitucional, porque la cuestión hacendaría la dejaron en manos de las legislaturas de los estados.

El primer texto del Artículo 115 constitucional incluyó aspectos concernientes a los estados y municipios. Posteriormente éste se reformaría en *once* ocasiones, la última con motivo de la reforma constitucional indígena, que no se aborda en este trabajo, por lo que sólo se mencionan las primeras diez reformas.

Cabe señalar que tres de las diez reformas nada tienen que ver con aspectos municipales. De las demás, destacan la octava y la décima. La primera de ellas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, estableció requisitos para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos; incluyó la potestad reglamentaria de los mismos; precisó los servicios públicos que tiene a su cargo el municipio; definió los bienes que integran la hacienda municipal; dejó explícita la facultad de los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos; amplió la representación proporcional en todos los ayuntamientos sin límite poblacional , además incluyó el marco laboral para regular a los servidores públicos municipales.

Por su parte, la décima reforma al Artículo 115 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, por primera vez, fue el resultado de una serie de iniciativas formuladas por los partidos políticos PAN, PRI, PT y PRD, a diferencia de las anteriores, que habían sido presentadas por el ejecutivo federal en turno.

Las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, incluyeron el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno; el fortalecimiento de su autonomía jurídica; leyes estatales en materia municipal, que comprenderán aspectos genéricos, dejando las cuestiones específicas al marco reglamentario del municipio; la modificación y precisión de los servicios públicos; el fortalecimento de la hacienda municipal y la reformulación del desarrollo urbano, la ecología y la planeación regional de los municipios.

Se analizaron a profundidad, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, el Código Municipal del Estado de Aguascalientes y el Código Municipal de Coahuila, para conocer la manera en que las legislaturas de dichos estados, plasmaron en la respectiva ley o código municipal, el contenido de la reforma constitucional al Artículo 115, obteniendo a nuestro

juicio, resultados satisfactorios. No fue el caso, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del 17 de octubre de 1987, que no sólo se encuentra completamente desfasada, sino que contiene disposiciones inconstitucionales, que afectan la vida del municipio.

La elección de regidores por distrito electoral, constituye nuestra primera propuesta de reforma al Artículo 115. Consideramos importante que las distintas zonas o regiones del municipio tengan representación en el ayuntamiento, facilitando así, la rendición de cuentas, además de una mayor independencia en las decisiones del ayuntamiento, porque se asegura una mayor pluralidad en la integración en este órgano de gobierno. En esta misma vertiente, se propone que en los municipios de más de cien mil electores, los candidatos a presidente municipal que pierdan la elección, pero que rebasen el porcentaje mínimo de votación, se integren al ayuntamiento como regidores de representación proporcional.

La segunda propuesta es la instauración en todos los municipios del *referéndum y plebiscito,* convencidos de que estas figuras de consulta directa a la población, en asuntos trascendentes en vida municipal, deben formar parte de nuestra vida democrática. Lo anterior, tiene plena validez, porque diversos estados como Chihuahua, San Luis Potosí, Zacatecas, Jalisco, Veracruz y Baja California Sur, ya legislaron a este respecto.

La tercera propuesta tiene que ver con la reelección de los integrantes del ayuntamiento, acotada a tres periodos, para no dar lugar a cacicazgos de ninguna especie. En este planteamiento no estamos solos. Diversas voces se pronuncian por aprovechar la experiencia de ayuntamientos exitosos, es necesario establecer el marco legal que les permita a las autoridades municipales no sólo planear el desarrollo del municipio a corto, mediano y largo plazo, sino tener la posiblidad de constatar los resultados, todo ello, en beneficio de la comunidad asentada en su territorio.

La importancia de no confundir las funciones de *gobernar* y *administrar* el municipio, así como que las mismas se desarrollen de manera coordinada, aunque por mandos distintos, engloba la cuarta propuesta. Al ayuntamiento como autoridad suprema del municipio, le

corresponde conducir, guiar o dirigir a la comunidad, dictando las medidas adecuadas al caso, siendo atribución del presidente municipal, constatar su cumplimiento. La figura del *administrador municipal* que proponemos, tendría a su cargo una serie de actividades directamente preordenadas, de inmediato auxilio al gobierno municipal en turno, es decir, serán actividades dependientes o subordinadas, pero a la vez de carácter ejecutivo, para llevar a la práctica los acuerdos del cabildo.

El administrador municipal, figura que existe en otros países, vendría a reforzar el espíritu con el que fue concebida y aprobada la reforma constitucional de 1999 al Artículo 115. La premisa es que el municipio se dedique a *gobernar* y que las cuestiones administrativas en su conjunto, queden en manos de un experto en estos menesteres, contratado por el ayuntamiento.

Bibliografía

1. Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo.* México. Editorial Porrúa, 1981.

2. Acosta Romero Miguel. Et. Al. *La Reforma Municipal en la Constitución.* México. Editorial Porrúa, 1986.

3. Álvarez, Eréndira y Óscar Castro Soto. *Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la Reforma municipal en México.* México: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C., 2000.

4. Arellano Gault, David. *El municipio y las políticas sociales. Agenda de la Reforma municipal en México.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

5. Arteaga Nava, Elizur. *Derecho Constitucional Estatal y Municipal, Tomo II Libro IV Derecho Constitucional Municipal.* México: UNAM.

6. Arteaga Nava, Elizur. *Derecho Constitucional Estatal.* México: Editorial Porrúa, 1988.

7. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* México: Editorial Porrúa. Segunda Edición. 1986.

8. Carpizo Jorge. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa, 1983.

9. Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987.

10. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México.* México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1993.

11. Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Desafío Municipal.* México: Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de Gobernación, 1985.

12. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputado. año II número 41, sesión del 15 de junio de 1999.

13. Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado.* México: Editorial Porrúa

14. García del Castillo, Rodolfo. *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. Agenda de la Reforma municipal en México.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

15. Geraldo Venegas, Rubén. *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros.* México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1986.

16. Grupo Parlamentario del PRD. *ABC del gobierno municipal.* México: Centro de Producción Editorial Grupo Parlamentario del PRD, 2000.

17. Guerrero Amparán, Juan P. y Tonatiuh Guillén López. *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional.* México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.

18. Hoyo d'Addona, Roberto, Carmen E. Beyer de Roalandini y otros. *Estudios Municipales No. 1.* México: Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985.

19. Hurtado, Javier. *Derechos políticos en el orden municipal. Agenda de la Reforma municipal en México.* México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 2000.

20. M. Rowland, Allison. *Los municipios y la coordinación intergubernamental. Agenda de la Reforma municipal en México.* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

21. Ochoa Campos, Moisés. México. *La Reforma Municipal.* Editorial Porrúa, 1985.

22. Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio.* México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

23. Pontifes Martínez, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal.* México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988.

24. Quintana Roldan, Carlos F. México. *Derecho Municipal.* Editorial Porrúa, 1987.

25. Rendón Huerta Barrera, Teresita. México. *Derecho Municipal.* Editorial Porrúa, 1985.

26. Robles Martínez, Reynaldo. México. El Municipio. Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1987.

27. Ruiz Massieu, José Francisco. *Derecho Municipal.* México: Editorial Porrúa.

28. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* México: Editorial Porrúa.

29. Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, 1985.