

Gobernación municipal en México: alcances y desafíos*

*Municipal governance in Mexico: scopes
and challenges*

José René Olivos Campos**

RESUMEN

El gobierno municipal en México ha tenido limitación para gobernar en el presente siglo, a pesar de las atribuciones conferidas por la Constitución mexicana desde la centuria pasada. No se logra establecer una agenda efectiva que logre el desarrollo, crecimiento y bienestar de la sociedad local. En este estudio tratamos los gobiernos municipales en el marco del régimen constitucional federal.

PALABRAS CLAVE: *Gobernación, democracia, municipal, México.*

ABSTRACT

In Mexico, the municipal government has been limited to rule this century, despite powers conferred by Mexican Constitution since last century. It is not possible to establish an effective agenda that achieves development, growth and welfare of local society. In this research, we focus municipal governments in the framework of the federal constitutional system.

KEY WORDS: *Governance, democracy, municipal, Mexico.*

* Recibido: 8 de enero de 2013. Aceptado: 28 de febrero de 2013.

** Profesor-investigador titular en la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, México. (jrolivos@yahoo.com).

Sumario

1. Introducción
2. Gobernación democrática municipal
3. Limitaciones y ajuste a la gobernación democrática municipal en México
4. Consideraciones para la agenda pendiente en la gobernación municipal

1. Introducción

La gobernación, entendida y valorada democráticamente por los gobiernos municipales, con las reformas constitucionales que confirieron diversas atribuciones en materia municipal y realizadas desde los años ochenta de la centuria pasada con la idea dominante de ser la base normativa para que los gobiernos municipales gobernarán democráticamente y con las cuales se estimó que se identificaban los componentes fundamentales para superar las condiciones de los rezagos estructurales de los municipios, en los albores del siglo **xxi** resultan insuficientes para conseguir los cambios en curso que culminen en mejores niveles de bienestar, desarrollo y progreso en el ámbito territorial de los municipios.

La magnitud de los problemas políticos, jurídicos, administrativos, económicos y sociales municipales se ha intensificado en los últimos tiempos, y lejos de que los gobiernos municipales, al gobernar, disminuyan la brecha entre los contrastes sociales, tales como desigualdad, pobreza, marginación, desempleo, inseguridad, entre otros aspectos, se han incrementado.

Parto de la hipótesis de que las reformas constitucionales que instauraron el régimen jurídico municipal desde los años ochenta del siglo pasado han resultado limitadas al no lograr conferir a los gobiernos municipales las atribuciones y capacidades requeridas para gobernar a fin de lograr el desarrollo y crecimiento esperados, que fueron propuestas o consideradas por los diversos sectores políticos y gubernamentales.

En el planteamiento de los tiempos actuales, el presente estudio tiene por objetivo tratar la gobernación de los gobiernos democráticos municipales en México, lo que inscribo en la dimensión de su régimen jurídico constitucional que establece determinadas atribuciones para gobernar, cuyas disposiciones consignadas procuraron resolver la magnitud de los problemas municipales, con las que se creyó reivindicar al gobierno democrático municipal en México desde inicios de los años ochenta, lo que nos permite identificar las atribuciones esenciales que se privilegiaron.

Esto nos ayuda también para identificar los requerimientos que quedaron pendientes por considerar en las reformas constitucionales, para construir y

asegurar la gobernación eficaz que permitiera comenzar por consolidar la gobernación municipal democrática que satisfaga exigencias y expectativas sociales, económicas, administrativas, financieras y políticas municipales.

2. Gobernación democrática municipal

En la democracia constitucional contemporánea, la gobernación constituye el componente fundamental del gobierno democrático. Por gobernación¹ entiendo la acción y los resultados de gobernar, que conjuga legalidad, administración, recursos, organización, decisiones y participación mediante las instituciones del gobierno para la atención de exigencias, la definición de objetivos y la conducción de la sociedad.

La gobernación comprende asegurar una eficaz conducción del ejercicio del gobierno democrático en un ambiente de carencias, rezagos, astringencia de recursos públicos y condiciones adversas para hacer frente a los cambios que se requieren para la posmodernidad² que se produce en el presente siglo, que se caracteriza por ser globalizante,³ incierta⁴ y turbulenta.⁵

En el régimen constitucional democrático que fija al sistema federal como forma de Estado, para los diferentes órdenes de gobierno, son exigencias fundamentales alcanzar con la gobernación estabilidad política, desarrollo, crecimiento y justicia, así como lograr rendimiento gubernamental. En consecuencia, la acción del gobierno democrático municipal debe generar resultados particulares,

¹ El *Diccionario* de la Real Academia Española define a la gobernación como la "acción y efecto de gobernar o gobernarse // Ejercicio del gobierno".

² "¿A qué se refiere la posmodernidad? Aparte de la generalizada sensación de estar viviendo un periodo de marcada disparidad con el pasado, el término, evidentemente, significa al menos algo de lo siguiente: que hemos descubierto que nada puede saberse con certeza, dado que los preexistentes fundamentos de la epistemología han demostrado no ser indefectibles; que la historia está desprovista de la teleología, consecuentemente, ninguna versión de progreso puede ser defendida convincentemente; y que se presenta una nueva agenda social y política con una creciente importancia de las preocupaciones ecológicas y quizá, en general, de nuevos movimientos sociales". GIDDENS, ANTONY. *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 52.

³ "En el capitalismo posmoderno se verifica una creciente integración de las economías e industrias nacionales a la dinámica de los mercados globales, a través de flujos financieros, la producción compartida y la complementación económica, y el crecimiento de cada país depende de su articulación con el mercado global". VILLARREAL, RENÉ. *Liberalismo social y reforma del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 71.

⁴ "La incertidumbre es un rasgo que se ha hecho presente en la economía de un mundo tan complejo y cambiante como el de la década de los ochenta y finales de siglo. El fin de siglo ha sido llamado con razón "la era de la incertidumbre", porque a diferencia de los años setenta, la interdependencia y la globalización y la complejidad de los actores y de intercambios han hecho menos previsible el comportamiento económico". *Ibidem*, p. 73.

⁵ "La turbulencia se caracteriza porque no admite predicción. Es seguro que ocurrirá lo inesperado; pero es imposible predecir cuándo, dónde y cómo. Vivimos en tiempos turbulentos, no porque haya muchos cambios, sino porque se mueven en muchas direcciones distintas". DRUCKER, F. PETER. *Gerencia para el futuro*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 345.

adecuados a cada circunstancia y tomando en cuenta las condiciones, necesidades y demandas de su entorno.

La gobernación en el orden del gobierno democrático municipal puede determinarse desde varias dimensiones, según los deberes que realice en la jurisdicción territorial que le es de su competencia. Las acciones dirigidas a la realización de obras y servicios públicos, infraestructura, desarrollo urbano, servicios asistenciales, educativos, ecológicos, culturales, las disposiciones jurídicas que regulan la vida social, entre otras, son las que permiten observar una efectiva acción del gobierno.

La gobernación de los gobiernos democráticos municipales puede ser más eficaz en la solución de los problemas y demandas sociales de su entorno cuando vincula, en diversos ámbitos de actuación, la acción gubernamental a la de diversos actores (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y sociales) para la adecuada gestión de los problemas públicos, que satisfagan las exigencias sociales y económicas, lo que puede generar diversas formas de participación en la gobernación democrática.

Cuando en los gobiernos democráticos municipales se produce la participación en la gobernación con respeto de los derechos civiles, políticos y sociales para actuar en la deliberación, opinión, establecimiento de sus objetivos y toma de responsabilidad en la coejecución o cogestión de los asuntos públicos, es posible dar resultados más eficaces para atender las demandas y, al mismo tiempo, se asegura la mejoría en la calidad de vida de la sociedad.

La participación en la gobernación del gobierno democrático municipal es la base sobre la que descansa la elevación y la solución de las exigencias colectivas; desde luego, todo ello dentro de un ambiente jurídico que le otorgue a las personas prerrogativas en el ejercicio de sus derechos, como participar en las decisiones gubernamentales, en un ambiente político democrático que garantice las libertades de expresión y de movimiento frente a las arbitrariedades del poder.⁶

Este enfoque de la gobernación en el gobierno democrático municipal posibilita una mejor contribución al desarrollo local y nacional, pues lo local es parte de la nación, que le corresponde cumplir en su ámbito territorial delimitado y que es parte de los grandes problemas estructurales nacionales.

Cada municipio presenta una diversidad de exigencias que al ser atendidas contribuyen al desenvolvimiento nacional, sobre todo en lo que respecta a las realidades sociales diferenciadas. Ante esto, los gobiernos democráticos municipales, como forma política, administrativa y jurídica, y en tanto se consideren

⁶ T. MARSHALL, citado por SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, JESÚS J. *Esfemas de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 19.

como parte de un sistema horizontal, requieren la generación de estructuras abiertas y participativas, procedentes de la acción de los actores locales, que hagan viable la construcción de opciones para los requerimientos particulares.

La gobernación democrática municipal, cuando se constituye con gobiernos abiertos, conlleva la realización de acciones públicas conjuntas entre el gobierno y diversos actores sociales, que tomen en cuenta la opinión pública, la cooperación ciudadana y las iniciativas de los sectores sociales y grupos no gubernamentales; que incorporen a su agenda institucional los valores de la responsabilidad pública; rindan cuentas a la sociedad; corrijan errores y omisiones, e interactúen con los ciudadanos y sus sistemas de pesos y contrapesos.⁷

Con el reconocimiento del gobierno democrático municipal y su capacidad institucional, política, jurídica y administrativa, éste ha podido intervenir en todas las esferas de la vida social, en particular donde se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos. Se trata de procesos en la gobernación del gobierno democrático municipal en los que se integran los distintos actores y se articulan para gestionar los problemas públicos y dar dirección a la sociedad.

En la medida en que la participación ha sido incluida en la gobernación del gobierno democrático, genera mayores soluciones a las exigencias de la sociedad y, al mismo tiempo, ésta ha podido ejercer su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos con el fin de sortear las situaciones en las que el gobierno se muestra incapaz para atender las necesidades y reclamos sociales. Así, muchos de los problemas se pueden solventar al elaborar, procesar y dar respuestas conjuntas entre el gobierno, la ciudadanía y otros actores de la sociedad civil, para el desarrollo y el bienestar social.

3. Limitaciones y ajuste a la gobernación democrática municipal en México

Desde inicios del siglo xx, los gobiernos municipales en México han gobernado dentro de los límites que se les han trazado, fundamentalmente por la distribución inequitativa del ingreso de la Federación hacia los municipios; la imposición de decisiones desde el centro a la periferia; la falta de medios administrativos, atribuciones y recursos humanos calificados y competentes, los cuales se han encontrado sujetos al relevo del gobierno municipal debido a los vaivenes políticos de la renovación del poder municipal cada tres años.

Todo esto condujo a serias deficiencias para gobernar, para el desempeño eficaz en la gestión municipal tendente a satisfacer las exigencias sociales, in-

⁷ UVALLE BERRONES, RICARDO. "La calidad de la administración pública moderna", en *Estudios Políticos*, No. 2, 1994, p. 101.

tensificadas por la crisis económica, política y social por la que atravesó nuestro país durante los años ochenta.

El financiamiento de los gobiernos democráticos municipales era una causa de su falta de capacidad para atender las enormes demandas de sus comunidades.

En el lapso de seis décadas (1920-1980), los más de dos mil municipios de México recibieron en conjunto menos del 9% en promedio de las participaciones de ingresos netos federales, que fueron reduciéndose en el transcurso de dicho periodo de tiempo, mientras que el gobierno federal concentró más del 80% de los ingresos netos nacionales.

Al respecto, resulta ilustrativo cómo todos los municipios obtuvieron el 7.7% de los ingresos federales netos en 1932; en 1940 se incrementa al 8.9%; en 1950 se reduce al 5.3%; en 1960 vuelven a disminuir los ingresos al 3.3%; en 1970 se contraen al 2.8%, y en 1980 se restringen al 1.6%.⁸

El gobierno federal funcionaba como el epicentro del logro y la consolidación de las condiciones materiales para el desenvolvimiento de la vida nacional, mientras que la gobernación municipal constituía una instancia administrativa,⁹ con poca o ninguna relevancia en el desarrollo económico y social.

La dinámica de la actividad económica, social y política nacional dependía de la gobernación federal, que era capaz de cumplir un número creciente de acciones, pero generaba desigualdades de desarrollo entre los municipios. Pocos municipios, generalmente las capitales de las entidades federativas, lograron importantes crecimientos en industria, equipamientos, servicios, infraestructura, mano de obra y mayor inversión pública y crediticia federal.¹⁰

En cambio, la gran mayoría de los municipios presentaba rezagos y deterioros económicos y sociales, se hallaba carente o con escasos servicios y obras públicas, lo que propició la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas o al extranjero, con el consecuente desarraigo de su territorio.

Las disparidades sociales de los municipios se pueden observar en los indicadores macrosociales. Con base en el índice compuesto de bienestar social,¹¹ que

⁸ Sobre la distribución de los ingresos de la Federación véase OLMEDO, RAÚL. "Historia del municipio en México", en VARIOS AUTORES. *México, 75 años de revolución. Política I*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 276 y 277.

⁹ El artículo 115, fracción I, de la Constitución federal vigente desde 1917 estableció que el municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Fue con la reforma a dicho artículo constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999, que se concedió al municipio que éste sea gobernado por un gobierno, sustituyendo el término *administrar*, con lo que se superó la concepción del municipio como ente administrativo.

¹⁰ ARGÜELLES, ANTONIO y GÓMEZ, JOSÉ ANTONIO. *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México. El caso SECOFI*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 9 y 10.

¹¹ El índice de bienestar social de los municipios en México los jerarquiza y agrupa de acuerdo con su nivel relativo de bienestar, en el que se comprenden los aspectos de ingreso, educación, vivienda, salud y empleo, según el cálculo

permite jerarquizar a cada municipio de las entidades federativas de acuerdo con su nivel de desarrollo, 1,303 municipios poseían niveles de bienestar social 1, 2 y 3, lo que significa que el 53.68% de los municipios tenía índices bajos de calidad de vida; mientras que 227 municipios (9.35%) presentaban nivel 7, superior a los de todo el país. Como producto de esta desigualdad social municipal, en 2000 había 386 municipios con muy alto grado de marginación social y 906 con el nivel de alta marginación con respecto al resto de los demás. Es decir, 1,292 municipios tienen el mayor déficit de agua, drenaje, suministro de energía eléctrica y población analfabeta, lo que expresa las insuficiencias de los servicios básicos.¹²

En lo político, en el gobierno municipal prevaleció el partido hegemónico dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que obtuvo los triunfos electorales municipales durante varias décadas. La presencia en los gobiernos municipales de partidos políticos distintos al PRI no se produjo desde el establecimiento de éste como Partido Nacional Revolucionario (1929) hasta los años ochenta, cuando se inicia un proceso de democratización del poder en el gobierno municipal, con lo que se generó la competitividad y la alternancia en el gobierno municipal por partido político distinto al PRI.¹³

Entre 1979 y 1987, de un total de más de cinco mil elecciones, al PRI le fueron reconocidas 1,135 victorias municipales; 66 al Partido Acción Nacional, PAN; 16 al Partido Comunista de México, después denominado Partido Socialista Unificado de México y posteriormente Partido Mexicano Socialista; y 53 a otros partidos (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PARM; Partido Popular Socialista, PPS; Partido Demócrata Mexicano, PDM; Partido Socialista de los Trabajadores, PST; Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT).¹⁴

Para finales del siglo pasado la gobernación municipal se sustentaba esencialmente en la exigencia de fuentes de financiamiento para reactivar el desarrollo; en la ausencia de personal especializado, es decir, de personal idóneo, apto y competente en el servicio público municipal que diera respuestas calificadas y confiables a los problemas sociales y públicos; en la necesidad de atribuciones constitucionales para actuar en el desarrollo municipal; en el requerimiento de la democratización del poder municipal, y en el requerimiento de un gobierno abierto que permitiera la participación para articular una sociedad heterogénea, conflictiva, rezagada, y movilizarla hacia proyectos colectivamente compartidos.

elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Perfil sociodemográfico 1990*, México, 1990, pp. 20 y ss.

¹² OLIVOS CAMPOS, JOSÉ RENÉ. *La gobernabilidad democrática municipal en México*, Porrúa, México, 2006, p. 56.

¹³ LUJAMBIO observa que con la alternancia en el gobierno en los municipios de México, en 1988, se inicia un sistema plural partidista en los escenarios municipales y se intensifica en 1994. LUJAMBIO, ALONSO. *El poder compartido*, Océano, México, 2000, pp. 78 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 80 y 81.

En los años ochenta, conforme se intensificaba la crisis económica y se aplicaban las políticas de ajuste, con la apertura económica y la integración de bloques económicos multilaterales, la gobernación municipal se modificó a fin de responder a las exigencias de su entorno económico, social, político, jurídico y administrativo, que formaban parte de las transformaciones de la creciente globalización y la democratización del poder.

Los gobiernos municipales habían manifestado graves problemas estructurales para atender los requerimientos sociales, en el marco de situaciones contrastantes y de rezago, debido a la falta de legitimidad en la renovación del poder municipal, las demoras y carencias normativas, financieras y administrativas, generadas por la alta concentración de atribuciones, recursos y decisiones en el orden del gobierno federal.

Desde los años ochenta se plantearon procesos de descentralización hacia los municipios, ante las exigencias de éstos¹⁵ y como parte de la búsqueda de soluciones y de un paradigma deseable para la gobernación, con base en un nuevo régimen constitucional democrático para regular la vida comunitaria, generar nuevos arreglos institucionales y mecanismos de gestión, con los que se propuso mejorar la gobernación para atender los problemas municipales.

Las iniciativas descentralizadoras que se llevaron a cabo permitieron los ajustes necesarios para la gobernación democrática en el ámbito municipal, para democratizar el poder municipal, incrementar los ingresos municipales, los servicios públicos, el bienestar social, la participación, y fortalecer la estabilidad de las comunidades municipales.

Los ajustes a la gobernación municipal procedieron del establecimiento de nuevas atribuciones gubernamentales, financieras, administrativas y de participación, que fueron consignadas con las reformas a la Constitución federal en materia municipal, publicadas en 1983, 1987, 1999, 2001, 2008 y 2009,¹⁶ que fijaron un nuevo arreglo jurídico en la distribución de competencias del Estado mexicano y permitieron dar cauce al municipio como un orden de gobierno para atender los problemas municipales.

¹⁵ Las reuniones nacionales de los presidentes municipales de 1981 y 1982 son fuente de demandas y de propuestas múltiples por parte de los gobiernos municipales hacia la Federación, que, entre otros temas, trataron: las relaciones financieras y fiscales para el fortalecimiento municipal, los planes de desarrollo urbano, la administración de los sistemas de agua potable y la participación de los municipios en los planes estatales. Cfr. AGUILAR NARVÁEZ, JOSÉ ANTONIO. "La administración urbana municipal", en VARIOS AUTORES. *México, 75 años de revolución...*, cit., pp. 216 y ss.

¹⁶ Durante la vigencia de la Constitución federal, desde 1917, el artículo 115 ha sido modificado en 13 ocasiones: la primera reforma se publicó el 20 de agosto de 1928; la segunda, el 29 de abril de 1933; la tercera, el 8 de enero de 1943; la cuarta, el 12 de febrero de 1947; la quinta, el 17 de octubre de 1953; la sexta, el 6 de febrero de 1976; la séptima, el 6 de diciembre de 1977; la octava, el 3 de febrero de 1983; la novena, el 17 de marzo de 1987; la décima, el 23 de diciembre de 1999; la decimoprimer, el 14 de agosto de 2001; la decimosegunda, el 18 de junio de 2008, y la decimotercera, el 29 de agosto de 2009. Estas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*.

Se estableció un nuevo régimen jurídico municipal, impulsado como parte de los objetivos y estrategias de planeación nacional, como alternativa de cambio para vigorizar a los gobiernos municipales, lo que despertó las expectativas de los municipios y los motivó para que dieran dirección a los asuntos públicos en su ámbito de competencia.

Las reformas al artículo 115 constitucional y otras disposiciones de dicho ordenamiento que confieren atribuciones al municipio conformaron un conjunto de transformaciones jurídicas para la gobernación del gobierno municipal.

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional contiene aportaciones de trascendencia para los gobiernos democráticos municipales a fin de que tuvieran mayores atribuciones para gobernar, de las cuales resultaron relevantes las siguientes:¹⁷

- 1) Otorga las garantías para los ayuntamientos, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales y únicamente por la mayoría de los dos tercios, para que decidan la suspensión del ayuntamiento o declaren la desaparición de los mismos, así como suspender o revocar a municipales. Se establece, para los afectados, el observar determinados procedimientos, como la necesidad de otorgar oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos; la determinación de que sólo el Congreso de los estados está facultado para imponer las sanciones por una mayoría calificada; la definición de que al propio Congreso corresponde designar a quienes entrarán a terminar el mandato y los periodos y formas de realizarlo. Estos procedimientos tienen que motivarse y fundarse en la ley local que al efecto se expida. Asimismo, debe definirse en una ley la causa grave que dé fundamento a la sanción.

La adición precisa que cuando el Congreso del estado declare desaparecido a un ayuntamiento por las causas que determine la ley, o bien cuando no puedan entrar en funciones los suplentes y que tampoco se celebren nuevas elecciones, el Congreso designará a un consejo municipal de entre los habitantes o vecinos del municipio, para que se encargue del gobierno del ayuntamiento.

La suspensión o la declaración de desaparición de los ayuntamientos por “causas graves” y el nombramiento de las nuevas autoridades o de los

¹⁷ Existen diversos análisis sobre la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, que en términos generales coinciden en los alcances que se presentan en este apartado sobre las modificaciones. Véase MEYER, LORENZO. “El municipio mexicano al final del siglo xx, historia, obstáculos y posibilidades”, en MERINO, MAURICIO (coord.). *En busca de la democracia*, El Colegio de México, México, 1995, pp. 241 y ss.; ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO. *Federalismo y municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 70 y ss.; RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. *Derecho municipal*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007, pp. 246 y 247; QUINTANA ROLDÁN, CARLOS. *Derecho municipal*, 5ª ed., Porrúa, México, 2001, pp. 97 y ss.

consejos municipales lo hacían directamente muchos gobernadores, por lo que la reforma constitucional se propuso acabar con esta práctica. No obstante, en la década de los años ochenta, todos los congresos locales estaban controlados por sus gobernadores, por lo que dicha garantía constitucional no operaba de hecho, debido a la supeditación del municipio a la voluntad de los ejecutivos estatales.¹⁸ En nuestros días, esto ha tendido a operar conforme a las normas constitucionales para resolver los conflictos que surgen en los ayuntamientos ante la emergencia de Congresos locales plurales y, en ocasiones, mayoritariamente distintos al partido con que se elige al gobernador.

- 2) Considera la autonomía de los ayuntamientos al otorgarles la facultad para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, sin que tengan que contar con la aprobación de los Congresos locales, sólo debiendo observar las bases normativas que definan éstos, a efecto de normar su procedimiento y de asegurar que se observe el orden jurídico federal y estatal.
- 3) Establece un listado de los servicios públicos mínimos que son competencia exclusiva del municipio y se deja abierto para que las legislaturas locales determinen otros servicios públicos que puedan prestar los municipios, lo cual queda sujeto a la capacidad administrativa y financiera que tengan para llevarlos a cabo. Asimismo, prevé la asociación municipal de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para la prestación más eficaz de los servicios públicos y supeditados a las leyes que expidan las legislaturas locales para tal efecto.
- 4) Otorga al municipio nuevas fuentes de ingresos al precisar un mínimo de competencia hacendaria, atribuyéndole la exclusividad de la tributación inmobiliaria; constitucionalmente se prescribe la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales anualmente; el destino del gasto público municipal es garantizado por la exclusividad de su aprobación por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y las legislaturas de los estados coparticipan con los ayuntamientos para verificar que los objetivos y el ejercicio presupuestal libremente fijado se cumplan, y con ello garantizar la transparencia y honradez de la gestión pública municipal, mediante la aprobación de la ley de ingresos municipal y la contratación de empréstitos, así como con la aprobación de la cuenta pública municipal anual.

¹⁸ MEYER, LORENZO. *op. cit.*, p. 242.

- 5) El principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos se amplió a todos los municipios, al supeditarse a la legislación que apruebe cada entidad federativa.
- 6) Otorga seguridad jurídica a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores públicos, debiendo las legislaturas estatales expedir leyes que regulen esta función pública municipal, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución federal y disposiciones reglamentarias.
- 7) Dispone que se puede dar la coordinación entre los estados y los municipios a través de convenios, a efecto de que los propios municipios asuman la prestación de servicios públicos, el ejercicio de funciones o la ejecución y operación de obras públicas. Servicios públicos, funciones u obras que corresponden por competencia a la Federación o a los propios estados, pero de estimarse su ejecución o ejercicio más efectivo a cargo del municipio, se pueden transferir a éste.

No obstante, los avances en materia municipal con la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 resultaron insuficientes para comprender las distintas realidades del municipio mexicano, debido a que dichas atribuciones conferidas no ayudaban a los municipios a definir los marcos nítidos de competencias, aspectos a los que debieron haber contribuido los gobiernos estatales con “[...] una legislación y políticas que propiciaran más autonomía y ámbito de acción a los ayuntamientos [...] en su mayoría sólo se concretaron a adaptarse a las modificaciones constitucionales aprobadas, sin ir más allá en la promoción de una auténtica reforma municipal”.¹⁹

El 17 de marzo de 1987 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* otra reforma al artículo 115 constitucional, con la que se excluyeron las disposiciones que regulan los asuntos propios de los estados relativas a los gobernadores, a los legisladores locales, a las relaciones entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores, así como la facultad de realizar convenios entre la Federación y los estados y entre éstos y los municipios, las cuales se trasladan al artículo 116 de la Constitución federal y se deja el texto del artículo 115 exclusivamente para cuestiones de competencia municipal. Esto condujo a los cambios formales para que dicho precepto se ajuste únicamente a la materia municipal.

Después, el 23 de diciembre de 1999 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* otra modificación al contenido del artículo 115 de la Constitución federal, lo que genera otros cambios significativos al texto de dicho precepto

¹⁹ VALENCIA CARMONA, SALVADOR. "Derecho municipal", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Porrúa-UNAM, México, 2002, p. 146.

constitucional, cuya magnitud fortalecía las competencias del municipio en diferentes aspectos, pero también significó algunos retrocesos e imprecisiones jurídicas.

Dicha reforma constitucional de 1999 se inscribió en la tesis gubernamental del nuevo federalismo, que propuso fortalecer la autonomía de los gobiernos locales mediante la redistribución de competencias para atender las demandas locales,²⁰ lo que daba cuenta de la preocupación gubernamental, pero cuya propuesta tenía su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales²¹ para reivindicar a los gobiernos municipales en su personalidad jurídica, política, autonomía financiera y fiscal, de una manera real y no declarativa.

Dicha reforma de 1999, que integró modificaciones al artículo 115 constitucional, tuvo como principales cambios establecidos, los siguientes:

- 1) Reconoce de manera expresa que el municipio es una instancia de gobierno y por lo tanto será gobernado por un ayuntamiento; así lo señala la fracción I, que dice:
 1. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

El término “gobernado” sustituye en dicho párrafo primero al de “administrado”. Con esa intención de los legisladores nos parece que se modifica, al menos, la concepción francesa de comprender al municipio como reducto administrativo; asimismo, la expresión de la noción de gobierno representa sólo una condición que resulta fundamental para suprimir las formas de supeditación normativa entre los municipios y las entidades federativas.

²⁰ En el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, las políticas descentralizadoras soslayan la importancia de los gobiernos municipales para que éstos impulsen el desarrollo local. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se observa que en las líneas de acción para la descentralización se considera el impulso por un nuevo federalismo que se propone fortalecer la autonomía de los gobiernos locales mediante la redistribución de competencias para que atiendan las exigencias de sus comunidades. Véase *Antología de la planeación en México*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Fondo de Cultura Económica, México, 1999, t. 29, pp. 73 y ss.

²¹ “[...] a partir de 1988 el ciclo de lo regional se conectó con un escenario nacional y la conjunción es hoy en día la que marca el ritmo de los reclamos democratizadores. En este sentido, no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales, que involucran reclamos comunes [...] que sumados al nivel local, hay una serie de espacios estatales y nacionales que marcan las luchas cívicas o los movimientos sociales [...]”. AZIZ NASSIF, ALBERTO. “Municipio y transición política: una pareja en formación”, en MERINO, MAURICIO (coord.). *op. cit.*, pp. 209 y ss.

Esto, al menos, permite considerar al municipio como gobierno, con rango constitucional. No obstante, el municipio no es soberano ni está revestido de autonomía, no puede fijar su competencia, la cual le es atribuida por un poder externo: por el poder constituyente nacional, por el poder constituyente estatal o por las legislaturas locales.²² Empero, una vez determinada su competencia, la puede ejercer e incluso precisar normativamente mediante la expedición de su reglamentación respectiva.

Este reconocimiento alude a la necesidad de que la cooperación, la equidad y las relaciones intergubernamentales sean realizadas de forma horizontal, entre distintos órdenes de gobierno.

En la fracción I también se declara la exclusividad de competencias del municipio que la Constitución federal otorga y que las ejercerá el ayuntamiento, lo que significó una imprecisión en tanto éste constituye un órgano colegiado cuya facultad fundamental es la expedición de las normas generales para su aplicación municipal, sin que pueda desempeñar otras, como la administrativa.²³ Asimismo, en la citada fracción se excluye la injerencia de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el municipio, así como de cualquier otro organismo o institución distinto al ayuntamiento que pretenda ejercer funciones municipales.

- 2) La modificación a la fracción II del artículo 115 constitucional confirió al ayuntamiento una mayor precisión jurídica; determina el ámbito material de las leyes estatales en materia municipal que sirven de sustento a su actividad de derecho público, pero con tal delimitación restringió que los municipios pudieran expedir “reglamentos autónomos”, que eran materialmente leyes municipales.²⁴

En la percepción que se tuvo en el dictamen de la Cámara de Diputados antes citado, manifestó la importancia de que las legislaturas estatales instituyeran ordenamientos de carácter general y abstracto que deben orientar de forma homogénea a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno. El contenido del ordenamiento norma-

²² La distinción entre la Federación, estados y municipios radica en las diferencias que median entre los atributos de soberanía, autonomía y libertad municipal. “La soberanía es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna; la autonomía es el atributo de los estados federados, que consiste en la capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución general; y libertad municipal es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad”. RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO. *Estudios de derecho político de estados y municipios*, 3ª ed., Porrúa, México, 1990, pp. 62 y ss.

²³ RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. *op. cit.*, p. 247.

²⁴ *Ibidem*, p. 248.

tivo general queda delimitado por los aspectos que deben observar, conforme lo establece el primer párrafo de la fracción II: la organización de la administración pública municipal; la regulación de materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y la instauración de procedimientos que garanticen la participación ciudadana y vecinal.

Es importante destacar que la constitución de los procedimientos de participación ciudadana y vecinal se refiere a las distintas formas de participación que pueden impulsarse para fortalecer la calidad de vida democrática municipal, lo que posibilita que las legislaturas locales instituyan figuras de participación que son consideradas en la democracia participativa, como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, entre otras; así como formas de la democracia representativa, como la elección de representantes de barrios, colonias o de los órganos auxiliares de los ayuntamientos, para que sean incluidos en la toma de decisiones gubernamentales para la atención de los requerimientos de la comunidad, que fortalezcan el desarrollo democrático como una forma de vida municipal.

Con esta precisión explícita de la facultad reglamentaria de los municipios, quedaron restringidos los municipios a lo que las legislaturas locales establezcan por las leyes municipales expedidas.

Dentro de los cambios a la fracción II, que incluyó cinco incisos, queda determinado el objeto de las normas generales que los Congresos locales emitan en leyes municipales.

En el inciso *a* de dicha fracción se prescribe que parte del objeto de las leyes municipales es establecer las bases generales de la administración pública del municipio. Esto se refiere a la organización y funcionamiento fundamentales de la administración pública municipal, pero los ayuntamientos pueden ampliar y precisar esta base general por medio de los bandos de policía y gobierno y los reglamentos que expidan los gobiernos municipales para una mejor atención de los asuntos públicos.

Asimismo, el referido inciso subraya que las leyes municipales fincarán las disposiciones relativas al “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”. Con esto se establece que los actos de la autoridad administrativa municipal deben quedar regulados jurídicamente para evitar procedimientos administrativos inciertos o arbitrarios en perjuicio de los gobernados, además de impedir que los administrados queden en estado de indefensión.

El inciso *b* de la fracción II prescribe el requisito de dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para decidir lo relativo a la afectación de su patrimonio inmobiliario o para la celebración de actos o convenios que comprometan al municipio más allá del periodo de gobierno que corresponda al ayuntamiento, con el propósito de prever que quienes sean electos para una nueva etapa de gobierno, no tengan cargas o gravámenes que afecten u obstaculicen el desempeño administrativo y gubernamental.

El inciso *c* de la fracción II establece que las leyes municipales deberán prescribir normas aplicables tanto a los convenios de coordinación y asociación intermunicipal para la prestación de servicios públicos o ejercicio de funciones; los convenios de los municipios con el gobierno del estado para la prestación de servicios públicos o para que la autoridad estatal se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales, como a los convenios celebrados entre el estado y sus municipios para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de los servicios públicos que se indican en la fracción VII del artículo 116 constitucional.

En el inciso *d* de la mencionada fracción se señala que las leyes municipales normarán el procedimiento y las condiciones para que el gobierno de la entidad federativa asuma una función o servicio público municipal en los casos en que se carezca de un convenio con el ayuntamiento o cuando la legislatura estatal estime la imposibilidad para que un municipio pueda cumplir con la responsabilidad, lo que requiere la previa solicitud del ayuntamiento respectivo y que sea aprobada por las dos terceras partes de sus miembros. De este modo se garantiza la prestación de una función o servicio público que el estado está obligado a otorgar a la comunidad en el ámbito municipal de forma continua y permanente.

El inciso *e* de la citada fracción II establece que las leyes municipales que expidan las legislaturas de los estados deben contener las normas que regulen a los municipios, si éstos no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes. Esta normatividad se estimó que tendría una aplicación temporal en tanto el ayuntamiento expidiera su propia reglamentación; así lo expresa el dictamen de la Cámara de Diputados antes referido.

El párrafo final de la fracción II determina que las leyes municipales establecerán los procedimientos para resolver los conflictos suscitados entre los municipios y el gobierno del estado o entre aquéllos, con motivo de los convenios celebrados, derivados de los incisos *c* y *d*.

- 3) En la fracción III, los servicios públicos considerados se modifican con la reforma de 1999, por el término de funciones y servicios públicos que deben

atender de manera exclusiva los municipios, los cuales son ampliados en distintos incisos de la fracción referida, con respecto a la reforma de 1983. Se destacan los cambios de la manera siguiente:

- En el inciso *a*, en materia de agua potable y alcantarillado, se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- En el inciso *c*, en lo relativo al servicio de limpia, se ingresan los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos.
- Al inciso *g*, que comprende parques, calles y jardines, se le agrega “y su equipamiento”, lo que debe entenderse como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria de los enunciados establecidos.
- En el inciso *h* se adicionó que la seguridad pública sea con apego al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal y de tránsito. Este inciso se relaciona con la fracción VII del artículo 115 en una nueva redacción, en la cual se determina que “la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente”, con lo que se garantiza la facultad para que el municipio asuma a su cargo la policía preventiva municipal y de tránsito, que incluye a las capitales de los estados, ya que antes de la reforma los gobernadores de las entidades federativas tenían el mando de la fuerza pública en los municipios en que residían habitualmente. Sin embargo, en el segundo párrafo de la fracción VII se establece que dichos mandos deberán acatar las órdenes del gobernador que corresponda en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, con lo que se prevé garantizar la seguridad y el orden público.

La reforma a estos cuatro incisos de la fracción III del artículo 115 constitucional no distingue las funciones públicas y los servicios públicos. A esta falta de distinción se agrega la confusión que se realiza en el inciso *g* de la citada fracción, al considerar que las calles, parques, jardines y su equipamiento son obras públicas. Mientras que la seguridad pública, en términos del artículo 21 constitucional, y la policía preventiva municipal y de tránsito comprendidas en el inciso *h*, es una función pública. Asimismo, el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos (sólidos) son estimados como funciones o servicios, siendo actividades municipales socioeconómicas residuales de interés público, debido a que no implican ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública; no obstante, figuran como

funciones y servicios públicos en los incisos *a* y *c*, respectivamente, de la fracción III del artículo 115 constitucional.²⁵

El último párrafo de la fracción III amplía lo previsto en la reforma de 1983 en materia de asociación municipal, que disponía que sólo se podían asociar municipios de un mismo estado para la prestación más eficaz de los servicios públicos, previo acuerdo de sus ayuntamientos; con la modificación de 1999, pueden asociarse los municipios de un mismo estado, así como los municipios de dos o más estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas estatales.

- 4) La fracción IV del artículo 115 constitucional reformado, precisa la competencia de exclusividad de la hacienda y tributación municipal con la que se fortalece la libertad económica mínima del municipio y se establece el control del ejercicio presupuestario de los ayuntamientos por las legislaturas estatales. Las modificaciones que se establecen son: *a*) cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones ni de los derechos municipales; *b*) los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas, para efectos de la ley de ingresos municipales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria; *c*) las legislaturas de los estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, y *d*) los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien éstos autoricen de acuerdo con la ley.

De este modo se logran importantes avances constitucionales para garantizar la autonomía hacendaria municipal.

- 5) La reforma a la fracción V otorga atribuciones a los municipios para orientar y conducir el crecimiento urbano y preservar el equilibrio ecológico municipal; prevé la coordinación entre la Federación y los estados en estas materias, así como la participación del municipio en los planes de desarrollo regional.

²⁵ De acuerdo con Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, resulta de importancia que se distinga entre las categorías función pública, servicio público y obra pública para evitar confusiones que conduzcan a implicaciones jurídicas en las acciones de los gobiernos. De este modo, por función pública se comprende la atribuida al Estado, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su autoridad, por lo que es una expresión de su soberanía. El servicio público es la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado. Mientras que la obra pública es entendida como la realizada por el ente estatal o a su nombre en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. Véase FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. *Servicios públicos municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública-UNAM, México, 2002, pp. 247 y ss.

Las facultades que se adicionan en distintos incisos de la citada fracción son: en el inciso *c* se le atribuye la participación en la formulación de planes de desarrollo regional; en el inciso *d* se faculta al municipio para manejar y controlar el uso del suelo, así como para autorizarlo; el inciso *g* establece que el municipio participe en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, así como en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; el inciso *h* otorga la intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, y el inciso *i* faculta al municipio para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

La reforma al artículo 115 constitucional, publicada el 14 de agosto de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*, adiciona un último párrafo a la fracción III del referido artículo, cuyo texto dispuso: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Esta modificación, que forma parte de las reformas constitucionales en materia de los derechos y cultura indígenas,²⁶ no resulta muy precisa en sus alcances. Se puede advertir que permite la asociación de las comunidades indígenas ubicadas en el territorio del municipio, pero también podría implicar el supuesto de que se puedan asociar comunidades indígenas asentadas en otro u otros municipios que pongan en común sus recursos, capacidades o actividades en la consecución de determinados fines que sean conformes a sus intereses. Para la fijación de las implicaciones de este precepto requerirá de la legislación secundaria reglamentaria pertinente que para el efecto se establezca, la cual no se ha expedido hasta el año 2012.

Mediante decreto publicado el 18 de junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación* se reforma la fracción VII del artículo 115 constitucional. Esta fracción estableció, en el quinto párrafo, la modificación para que los presidentes municipales tengan el mando de los policías preventivos, el cual debe estar regulado conforme a las disposiciones de las leyes de seguridad pública que los Congresos locales de cada entidad federativa expidan para tal efecto. No obstante, esta facultad se restringe cuando, por causa de fuerza mayor (como una epidemia, catástrofe natural) o por alteración del orden público, el gobernador del estado asume el mando de dicho cuerpo policiaco del municipio en cuestión.

²⁶ Diversos aspectos que comprenden las reformas a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución federal en materia de los derechos y cultura indígenas, los cuales se publican el 14 de agosto de 2001. Al respecto, se puede ver el trabajo de CARBONELL, MIGUEL y PÉREZ PORTILLA, KARLA (coords.). *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

La última reforma al artículo 115 constituyó una adición al párrafo cuarto del inciso c de la fracción iv, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto de 2009. Esta modificación obliga a los ayuntamientos a establecer un límite máximo para las percepciones de los servidores públicos municipales, que debe quedar consignado en el presupuesto de egresos anual que aprueben los ayuntamientos. Para los efectos de aprobación de los tabuladores de remuneraciones de los servidores públicos municipales, los ayuntamientos deben observar la disponibilidad de los ingresos que autorice el Congreso local.

En el arreglo de la Constitución federal se contemplan las competencias municipales coincidentes con la Federación, el Distrito Federal y los estados, que se llegan a armonizar con el artículo 115 de la ley fundamental, que trata diferentes materias.

- 1) Competencias en educación. El párrafo primero del artículo 3 constitucional, que fue reformado con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2012, establece que el Estado mexicano, a través de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, con lo que los ayuntamientos están obligados a impartir la educación en los mencionados niveles educativos, en el ámbito de su demarcación territorial. El artículo 3, fracción viii, prevé que el Congreso de la Unión debe expedir leyes en materia educativa en las que considere al municipio, tomando en cuenta la distribución de funciones con respecto a los demás órdenes de gobierno: federal, Distrito Federal y los estados.

De este modo, corresponde al Congreso de la Unión dictar las leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, el ejercicio del servicio educativo, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas.

- 2) Competencias en materia de transparencia y acceso a la información pública. El párrafo segundo del artículo 6 constitucional, en seis fracciones, consigna que los municipios, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, son sujetos obligados a transparentar la información en su posesión para el ejercicio del derecho de acceso a la información, que debe regirse por el principio de máxima publicidad sobre la información en su posesión, que sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las

leyes. Asimismo, deben establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión; deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

- 3) Competencias en seguridad pública. El párrafo noveno del artículo 21 constitucional otorga a los municipios, la Federación, los estados y el Distrito Federal, la función de la seguridad pública para la prevención de los delitos, la investigación y persecución de los mismos, así como para establecer las sanciones de carácter administrativo conforme a la leyes en la materia que expidan los Congresos federal y locales. Este párrafo agrega la obligación de que las instituciones de seguridad pública se sujeten a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos. Dicho párrafo del artículo 21 constitucional se armoniza con el inciso *h* de la fracción *III* del artículo 115 de la ley fundamental, que obliga a los municipios a observar lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución federal en materia de seguridad pública.
- 4) Competencias en hacienda pública. Comprende el aspecto de las participaciones federales a los estados y los municipios. El artículo 73 constitucional, inciso *g* de la fracción *XXIX-A*, después de enumerar las distintas contribuciones especiales, indica que “las entidades federales participarán en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que la ley secundaria federal determine”, disposición que debe relacionarse con las participaciones federales a los municipios, con arreglo a las bases que determinen las legislaturas estatales a que se refiere el artículo 115 constitucional, fracción *IV*, inciso *b*. Además, en el inciso *g* de la fracción *XXIX-A* del artículo 73 se indica que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios por concepto de impuestos sobre energía eléctrica. Los empréstitos son otro aspecto de la hacienda pública; en el párrafo segundo de la fracción *VIII* del artículo 117 se indica textualmente que los estados y los municipios “no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

- 5) Competencias en adquisición de bienes. El artículo 27, fracción vi, constitucional confiere plena capacidad a los gobiernos municipales de toda la República para adquirir y poseer todos los bienes inmuebles necesarios para atender los servicios públicos que son de su competencia y que establezca la Constitución federal, las Constituciones locales y las leyes reglamentarias que de aquéllas deriven.
- 6) Competencias en asentamientos humanos y asuntos ambientales. El artículo 73 constitucional, fracciones xxix-c y xxix-g, consigna que el Congreso de la Unión expida la legislación en asentamientos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, en las que concurren el gobierno federal, los estados y municipios, para lo cual habrán de determinar el ámbito de actuación de dichos órdenes de gobierno. Esta disposición constitucional se relaciona con la fracción vi del artículo 115 constitucional, en particular los incisos *b*, *c*, *e*, *g* e *i*, que otorga a los municipios participación en las políticas de desarrollo en distintas materias, tales como: creación y administración de sus reservas territoriales; elaboración de planes de desarrollo regional, y cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo deberán asegurar la participación de los municipios; intervención en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; creación y administración de zonas de reservas ecológicas y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, así como celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- 7) Competencias en materia de administración. El artículo 16 constitucional, párrafo quince, establece la atribución a las autoridades administrativas tanto federal como estatales, del Distrito Federal y municipales para practicar visitas domiciliarias con objeto de cerciorarse que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales; para llevar a efecto esto es necesario que lo prescriban las disposiciones legales respectivas (federales, estatales o municipales) según el ámbito de su competencia. La aplicación de sanciones por la autoridad administrativa que pueden llevar a efecto los gobiernos municipales, de los estados y la Federación, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, únicamente pueden consistir en multa o arresto hasta por 36 horas, lo cual debe consignarse en un ordenamiento jurídico para que surta efectos.
- 8) Competencias en protección civil y deporte. El artículo 73 constitucional, fracciones xxix-i y xxix-j, dispone que el Congreso de la Unión expida leyes en las que considere la protección civil y las actividades deportivas que

establezcan las bases para que la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios coordinen sus acciones en esta materia.

- 9) Competencias en turismo. El artículo 73, fracción XXIX-K, señala que el Congreso de la Unión expida la legislación respectiva en materia de turismo, a fin de establecer las bases generales de coordinación de las facultades coincidentes entre la Federación, los estados y municipios y el Distrito Federal, en la que se debe considerar la participación de los sectores social y privado.
- 10) Competencias en procesos electorales. La última parte de la fracción I del artículo 41 de la Constitución federal indica: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal”. Por lo que los municipios se inscriben en los procesos electorales que los partidos políticos nacionales lleven a cabo. En armonía con este precepto, el artículo 116, fracción IV, inciso a, de la Constitución señala que las Constituciones locales y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los integrantes de los gobiernos municipales se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- 11) Competencias en materia religiosa. El último párrafo del artículo 130 de la ley fundamental dispone que en las leyes en materia religiosa, los municipios, los estados y la Federación puedan asumir responsabilidades respecto de las actividades religiosas.

En suma, como se advierte, son estas materias respecto a las que dispone expresamente la Constitución que los municipios sean entes coordinados con los órdenes de gobierno federal, del Distrito Federal y de los estados en el desempeño de dichas actividades gubernamentales. En la práctica, la mayoría de las referidas facultades coincidentes no se logra realizar con la participación de los municipios, ante la falta de capacidad administrativa, financiera y económica que tienen para ejecutarlas, como son las materias educativas, de asentamientos humanos, del ambiente, turismo, protección civil y seguridad pública, así como en dar transparencia y el acceso a la información pública.²⁷ “La administración pública federal ha centralizado la mayoría de estas atribuciones concurrentes (en caso de que se cumplan) o, en su defecto, son trasladadas a los entes federados”.²⁸

²⁷ Sobre el incumplimiento de los municipios para dar transparencia y acceso a la información pública véase MERINO, MAURICIO. “En vísperas de la revolución informativa”, en SALAZAR UGARTE, PEDRO (COORD.). *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, p. 144.

²⁸ Todas estas facultades municipales, coincidentes con la Federación, los estados y el Distrito Federal, en la práctica,

4. Consideraciones para la agenda pendiente en la gobernación municipal

Estos cambios constitucionales, que ampliaron las atribuciones municipales para la atención de los asuntos políticos, de gobierno, jurídicos, financieros, administrativos, de servicios públicos, educativos, turísticos, de protección civil, de seguridad pública, de participación ciudadana y vecinal, de desarrollo urbano, de ecología y laborales, no dejaron de contener limitaciones que plantean, desde nuestro entender, una agenda legislativa pendiente para la gobernación del gobierno municipal, que se manifiestan en los tiempos actuales y que debieran atenderse a fin de fortalecer la institucionalidad democrática de los municipios en México.

- 1) Gobernar con distribución del poder en el municipio. En la dimensión del gobierno democrático municipal, las atribuciones constitucionales de integración de los ayuntamientos se reducen a establecer que éstos serán electos de forma popular y directa, prohibir la reelección inmediata de sus integrantes y establecer que las leyes de los estados fijarán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

No obstante, la elección de los integrantes del ayuntamiento es por el mecanismo de planilla bloqueada y cerrada que conforma el ayuntamiento, con lo que el partido político que gana la contienda electoral asegura la mayoría de los cargos del cabildo y el control del ayuntamiento, sin que la oposición pueda objetar las decisiones que éste tome con respecto al partido político en el poder; todo ello con la excepción de los gobiernos de usos y costumbres existentes en los 418 municipios indígenas del estado de Oaxaca, cuyos cargos se eligen por asamblea y pueden durar en funciones de uno a tres años, según lo decidan los integrantes de los pueblos indígenas.²⁹

Además, la forma de gobierno establecida constitucionalmente para el municipio es la de gobierno presidencial municipal,³⁰ al tener amplias atribuciones, al desempeñar la función ejecutiva y legislativa. El presidente municipal es el jefe de la administración municipal y a su vez forma parte del Cabildo como órgano que esencialmente expide las normas locales, lo

ni siquiera el 5 por ciento de los gobiernos municipales en México tiene la capacidad para ejecutarlas. Cfr. COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS. *La autonomía municipal en México*, Porrúa, México, 1998, p. 169.

²⁹ Cfr. OLIVOS CAMPOS, JOSÉ RENÉ. *Derecho municipal*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2011, pp. 64 y ss.

³⁰ Sobre este tipo de gobierno y otros más véase *ibidem*, pp. 61 y ss.

que hace poco viable la existencia de pesos y contrapesos en el ejercicio del gobierno democrático en ese ámbito. Esta forma de representación democrática gubernamental ha resultado inconveniente para el logro de la gobernación democrática, por lo que es necesario fortalecer los contrapesos en el régimen de gobierno del municipio, separando dichas funciones en el gobierno municipal, y que la elección del presidente municipal, el síndico y los regidores sea por separado. Esto conduciría a la representación plural en el Cabildo, sin incluir al presidente municipal, que debería desempeñar únicamente la función ejecutiva, a fin de que existan pesos y contrapesos en las decisiones de la vida municipal.

- 2) Gobernar con autonomía legislativa. En la dimensión jurídica municipal se establece la importancia de que las legislaturas estatales instituyan ordenamientos de carácter general que deben orientar de forma homogénea a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno. El contenido del ordenamiento normativo general queda delimitado por algunos aspectos que se deben observar, como la organización de la administración pública municipal; la regulación de materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y la instauración de procedimientos que garanticen la participación ciudadana y vecinal. No obstante, la facultad reglamentaria de los gobiernos municipales no es autónoma en cuanto está supeditada a una ley estatal sometida al contenido del ordenamiento normativo general que expiden los Congresos locales, que delimitan los aspectos que deben observar los ayuntamientos. Asimismo, la normatividad reglamentaria municipal debe observar lo que prescriba el orden jurídico federal y estatal, que en muchas de las veces se debe someter a las decisiones normativas, como por ejemplo en materia ambiental.

Por ello resulta conveniente conferir facultades para que los gobiernos puedan expedir los “reglamentos autónomos” con los que materialmente regulen la vida municipal.

- 3) Gobernar con suficientes recursos públicos y subsidiariedad para atender los servicios públicos. En la dimensión de los servicios y funciones municipales se incurre en imprecisiones jurídicas al no distinguir entre las funciones públicas, las obras y los servicios públicos. Esto genera confusión, debido a que las calles, parques, jardines y su equipamiento son obras públicas; mientras que la seguridad pública es una función, en términos del artículo 21 constitucional, así como la de policía municipal y tránsito comprendida en el artículo 115 constitucional. Asimismo, el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de

residuos (sólidos) figuran como funciones y servicios públicos, pese a que son actividades municipales socioeconómicas residuales de interés público, debido a que no implican ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública.

El rubro de los servicios y funciones públicas que son competencia exclusiva del municipio se deja abierto para que las legislaturas locales determinen otros servicios públicos que éste puede prestar, lo cual queda sujeto a la condiciones territoriales y socioeconómicas que determinen los Congresos locales y a la capacidad administrativa y financiera que el municipio tenga para llevarlos a cabo. No obstante, las legislaturas de los estados no han hecho una tipología de los municipios de sus entidades federativas que permita diferenciarlos para otorgarles otras facultades en materia de nuevos servicios. Los municipios mexicanos son muy diversos desde distintas perspectivas: territorio, población, desarrollo económico y social, infraestructura y financiamiento, entre otras variables. Entre los diferentes tipos de municipios que existen, tenemos megalópolis, metrópolis, urbanos, suburbanos y rurales. Muchos de ellos carecen de recursos para atender los servicios que son de su competencia. La gran mayoría de los municipios destina menos del 10% de sus ingresos a la inversión, las obras y los servicios públicos, y algunos ni obras realizan.

Por otro lado, se prevé la asociación municipal dentro de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para la prestación más eficaz de los servicios públicos, supeditada a las leyes que expidan las legislaturas locales para tal efecto. Esta facultad municipal para asociarse queda sujeta a la aprobación de las legislaturas locales cuando se trate de municipios de más de un estado, con lo que se restringe la capacidad de asociación, lo que no parece pertinente, sobre todo en el caso de municipios conurbados pertenecientes a estados distintos, que requieren asociarse para lograr un mejor desarrollo urbano.

Desde esta óptica, estimamos que debiera destinarse el 40% de los ingresos netos federales a los municipios para la realización de obras y servicios públicos y disponer de la subsidiariedad con el apoyo federal y estatal en obras de infraestructura de gran envergadura, a fin de reactivar el desarrollo y crecimiento económicos.

- 4) Gobernar con servicio civil de carrera en seguridad pública. La función de seguridad pública que debe desempeñar el municipio le resulta inalcanzable, pues ante la falta de recursos municipales para atender este renglón, sólo la pueden ejercer efectivamente el gobierno federal o el estatal. Los

municipios que disponen de elementos de seguridad pública municipal no cuentan con salarios bien remunerados, sin carrera policial, bajos niveles educativos, con inestabilidad en el empleo, y se consideran como personal que se rige por un régimen jurídico de naturaleza administrativa. Muchos de los programas nacionales en materia de seguridad pública los realizan la Federación y los estados, y los municipios llegan a ser sólo receptores de éstos. Hoy en día se propone que el personal de las instituciones de seguridad pública municipal sea sustituido por mandos de policía únicos, estatales y federales, ante los altos índices de corrupción que se han expresado en varios municipios y al encontrarse en complicidad con la delincuencia organizada,³¹ además de que el 80% de dicho personal no ha acreditado los exámenes de evaluación y confianza.³² En consecuencia, parece que no conviene establecer dicha función a cargo de los municipios. Incluso en varios municipios con poblaciones y comunidades indígenas se han creado comunidades de autodefensa ante la inseguridad que viven, como en los estados de Guerrero y Michoacán,³³ lo que pone en evidencia la incapacidad del Estado mexicano para otorgar seguridad pública en el ámbito municipal.

Esto implica que en materia municipal se establezca constitucionalmente el servicio de carrera en las instituciones de seguridad pública, sustentado en la meritocracia y la confianza, que permita la estabilidad en el empleo de dichos servidores públicos a fin de garantizar la seguridad pública de los municipios. En los momentos de inseguridad pública se exige que, en su actuación, las instituciones del gobierno garanticen certidumbre, seguridad y paz social, con respeto a los derechos humanos; que justifiquen su existencia constitucional como instituciones democráticas, regidas por principios, normas y con amplio sentido social.

³¹ Genaro GARCÍA LUNA, secretario de Seguridad Pública, declaró, el 6 de agosto de 2010, que el crimen organizado financia con mil 277 millones de pesos al mes a las policías municipales del país. Cada elemento de corporación debería ganar en promedio 10 mil pesos, la realidad es que perciben 4 mil pesos, el resto lo subsidia el hampa. *Cfr.* <http://www.noticiaspv.com/crimen-organizado-paga-mil-200-mdp-al-mes-a-policias-municipales/> [consultado el 10 de enero de 2013].

³² El secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Óscar VEGA MARÍN, el 5 de marzo de 2013, manifestó “[...] que el universo total [de policías] es de cerca de medio millón y hemos evaluado 40 por ciento, hemos evaluado 200 mil elementos a nivel nacional. De éstos, 20 por ciento, o sea, 40 mil de ellos, de una o de otra forma o por alguna o por otra razón han resultado como no aptos para el servicio de seguridad pública. Entonces, en concreto, estamos hablando de 40 mil elementos hasta el momento en las corporaciones locales”. Disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/24832646d51263c272e25e9b2b0c259b> [consultada el 5 de marzo de 2013].

³³ En el estado de Guerrero ha aumentado de 17 a 25 el número de comunidades con grupos de autodefensa en la Costa Grande, quienes pretenden salvaguardar a la población de los asaltos, violencia, extorsiones y secuestros. *Cfr.* <http://www.oaxacaya.com/nacional/11535-nuevos-grupos-de-autodefensa-se-crean-en-guerrero.html> [consultada el 5 de marzo de 2013].

- 5) Gobernar con financiamiento suficiente. En el ámbito de la hacienda municipal se determina un mínimo de competencias tributarias y financieras constitucionales, cuyas fuentes de ingresos municipales son limitadas para atender los diversos requerimientos de la comunidad; como se dijo anteriormente, debería asegurarse un monto de ingresos netos de la Federación del 40%.

La restricción de los ingresos municipales es uno de los problemas estructurales que aún padecen los municipios, y que existe desde que está vigente la Constitución de 1917. Se explica por la concentración de las atribuciones fiscales y los ingresos en la Federación, que tiene facultad privativa en diversos rubros como la recaudación de contribuciones al comercio exterior; instituciones de crédito y sociedades de seguros; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; impuestos especiales sobre energía eléctrica, entre otros. Este paradigma que rige en materia hacendaria municipal ha obstaculizado el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del municipio y se ha mostrado incongruente con el fortalecimiento del federalismo.

Otro aspecto es que el destino del gasto público municipal está garantizado por la exclusividad de su aprobación por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles, facultad que le otorga autonomía en el uso de sus recursos. Sin embargo, las legislaturas de los estados son las que deciden la aprobación de los proyectos de ley de ingresos que propongan los ayuntamientos, de lo que resulta una situación de dependencia que no debería regir.

- 6) Gobernar el desarrollo urbano y ambiental. En la dimensión del desarrollo urbano y conservación ambiental, la Constitución federal faculta a los municipios en dos aspectos. El primero le otorga autonomía sólo para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, así como para expedir las licencias y permisos para construcciones. El segundo aspecto le confiere competencias vinculadas a las leyes federales y estatales, es decir, que no contravengan disposiciones en las materias de desarrollo urbano y preservación del equilibrio ecológico municipal. Incluso deberá observar las normas en la formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Se le da participación en un número determinado de políticas, como las relacionadas con la creación y administración de sus reservas territoriales; la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; la elaboración de

proyectos de desarrollo regional; la regularización de la tenencia de la tierra urbana; la creación y administración de reservas ecológicas, así como la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y, finalmente, la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Así, el gobierno municipal tiene un reconocimiento predeterminado por las leyes en ciertas materias, por lo que opera como instancia subordinada, sin capacidad de negociación o de interlocución. Esto requiere ser reformado para que los municipios tengan capacidad de concertación; deben ser considerados centros de gobierno en un sistema normativo horizontal, a fin de lograr desarrollos compartidos en la gobernación.

- 7) Gobernar con personal de confianza apto y calificado y con estabilidad en el empleo. En el ámbito laboral, las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores públicos deben regirse conforme a las leyes que expidan las legislaturas estatales con apoyo en lo previsto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones.

Las leyes reglamentarias estatales que regulan el régimen laboral de los trabajadores municipales (en general incluyen a los de los estados y municipios) han establecido diferentes tipos de trabajadores, pero fundamentalmente de base y de confianza. Los trabajadores de confianza son aquellos que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos, valores o datos de estricta confidencialidad. Asimismo, éstos no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, a diferencia de los trabajadores de base, quienes gozan de todos los derechos, como estabilidad en el empleo, indemnización en caso de despido, inmovilidad, días de descanso, jornada máxima de trabajo, derechos escalafonarios y vacaciones, entre otros.

El régimen jurídico de los trabajadores de confianza de los gobiernos municipales los desprotege legalmente, lo que permite que sean altamente manipulados por los grupos políticos que ejercen el gobierno. Estos grupos adquieren un poder absoluto sobre los trabajadores de confianza, debido a que los pueden reclutar, promover y remover de los cargos públicos sin mayores implicaciones legales o costos presupuestales para la administración municipal. Existe, por tanto, una situación de inseguridad que afecta a los trabajadores de confianza del gobierno municipal, que se renueva de manera periódica al cambio de un régimen de gobierno, lo que impide tener administradores públicos de confianza aptos para dar continuidad a los programas y elevar así el nivel de la gobernación municipal.

Ante todas estas situaciones laborales de los trabajadores de confianza municipales, se requiere que la agenda legislativa considere a dicho personal de confianza para que tenga estabilidad en el empleo y cuente con servicio civil de carrera a fin de hacerse de personal apto, idóneo y calificado en el servicio público, que dé continuidad a los programas gubernamentales, para lograr la conducción responsable y calificada de las instituciones y de la sociedad.

En los tiempos presentes no se ha conseguido obtener la gobernación municipal esperada. Los gobiernos tienen que lidiar con diversos problemas, como el contar con un régimen constitucional limitado; el contraste entre municipios desarrollados y rezagados; lo limitado de los recursos públicos para atender los múltiples requerimientos; la inseguridad; la distribución inequitativa de los ingresos hacia los gobiernos municipales; las exigencias de las fuentes de financiamiento para reactivar el desarrollo; la falta de pesos y contrapesos en el ejercicio del gobierno municipal, donde aún rige un gobierno presidencialista municipal.

En esta etapa de cambios, a la institución municipal se le presenta un escenario importante de oportunidades para lograr la gobernación esperada, consolidar lo ya logrado, hacer frente a la diversidad de exigencias sociales y conseguir que su acción ofrezca condiciones de legalidad, libertad, participación, bienestar, crecimiento y desarrollo. Por ello, resulta fundamental reivindicar la necesidad de reformas constitucionales que no sólo planteen la democracia en términos de la elección universal y directa de los gobernantes por sus ciudadanos, sino también en el ejercicio del gobierno con pesos y contrapesos. Éste debe estructurarse y fortalecerse mediante el imperio de las buenas leyes, del buen gobierno y del federalismo efectivo que distribuya competencias equitativas para la interlocución y el fortalecimiento institucional y democrático, así como mediante la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en la acción pública, todo lo cual haga viable superar los problemas de la gobernación, que cotidianamente se expresan en diversos ámbitos de la vida pública municipal.

Desde esta perspectiva, se requiere partir de ciertos presupuestos para poder avanzar hacia mejores niveles de gobernación democrática. El fortalecimiento de la gobernación municipal es un factor que puede asegurar y desarrollar la capacidad del gobierno para responder a las múltiples exigencias del municipio. Dicha capacidad debe fundarse en un sistema de aptitudes legales e institucionales orientadas al tratamiento y la solución de problemas, que tenga por base principal la posibilidad de encauzar iniciativas, regular conflictos, multiplicar consensos, mejorar el bienestar social y coadyuvar a que los valores de la autonomía se reconozcan como parte de su sistema de vida.

Cuando la gobernación es el resultado de combinar legalidad, legitimidad, autoridad y participación, es posible constituir instituciones que atiendan el interés público para gobernar democráticamente.

De este modo, la gobernación del municipio se inscribe de manera determinante en los procesos de cambio, lo que resulta ineludible, pues en el municipio se desarrollan todas las expresiones de la vida social, tanto jurídicas, políticas y económicas, como sociales y culturales. ■