



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115
Cuestiones Constitucionales, núm. 4, enero-junio, 2001, pp. 241-277
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500409>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DICIEMBRE DE 1999 AL ARTÍCULO 115*

LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ**

El artículo 115 constitucional acusa como propósito evidente diseñar el modelo municipal mexicano, en consecuencia, una evaluación de la reciente reforma realizada a dicho numeral de nuestra ley fundamental requiere analizar las características esenciales del modelo resultante de ella, así como las atribuciones municipales que conlleva y las diversas actividades derivadas del desempeño de las mismas, amén de examinar previamente su proceso de reforma en sí.

I. EL PROCESO DE REFORMA

No vamos a ocuparnos de la evolución del artículo 115 constitucional a partir de 1917, sino sólo analizaremos el conjunto de acciones realizadas para efectuar su décima reforma, la que dicho sea de paso se diferencia de sus antecesoras por no ser producto de una iniciativa del Poder Ejecutivo, sino de nueve iniciativas presentadas entre el día 23 de octubre de 1997 y el 26 de mayo de 1999, por diputados federales de las fracciones parlamentarias de cuatro de los cinco partidos políticos actuantes a la sazón en el seno de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, pues, con excepción de los del Partido Verde Ecologista

* Este trabajo reúne los comentarios de Jorge Fernández Ruiz, Miguel Pérez López y Juvenal Alejandro Núñez Mercado, así como de Salvador Valencia Carmona.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

de México, los miembros de los demás grupos parlamentarios presentaron varias propuestas para modificar el artículo constitucional citado.

Algunas de las iniciativas mencionadas en el párrafo anterior evidenciaron ignorancia en cuestiones fundamentales acerca de la Constitución y del municipio; así, por ejemplo, la iniciativa presentada el 13 de noviembre de 1997 para derogar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, fue suscrita por un presidente municipal, en unión de tres diputados federales, quienes de esta suerte pusieron de manifiesto desconocer que los presidentes municipales carecen del derecho de iniciar leyes o decretos, establecido en el artículo 71 constitucional.

Llama también la atención, en la reforma en análisis, la transformación del catálogo de servicios públicos contenido en la fracción III del artículo 115 constitucional —a partir de la reforma de 1983—, en un catálogo de funciones y servicios públicos, sin mediar propuesta en ese sentido en ninguna de las iniciativas correspondientes.

Por último, conviene destacar que el proyecto de decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 23 de diciembre de 1999, lo sometieron los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en la sesión del 13 de junio de 1999, a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la que lo aprobó por trescientos ochenta y siete votos en pro —noventa y cinco por ciento— y trece votos en contra; y en el Senado, la aprobación fue hecha mediante ochenta y seis votos a favor sin ningún voto en contra. Tampoco se presentó objeción por parte de las legislaturas de los estados, cuando les fue remitido el proyecto de decreto respectivo para su aprobación.

II. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO MEXICANO

Tras la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, se pueden destacar las siguientes características del municipio mexicano:

1. *Se inserta en un esquema republicano, representativo y popular*

En efecto, los municipios mexicanos son partes integrantes de estados libres y soberanos “en todo lo concerniente a su régimen interior”, sus-

criptores de un pacto federal, los cuales, a semejanza de la Federación, adoptaron la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

2. Es la base de la división territorial de los estados

El territorio de cada estado se divide en municipios, por cuya razón todo el territorio estatal viene a ser a la vez municipal, salvo excepciones en algunos estados ribereños, como es el caso de Sonora, cuya Constitución particular, en su artículo 7o., previene que las islas pertenecientes al estado dependerán directamente del Ejecutivo mientras no haya en ellas poblaciones debidamente organizadas.

3. Es la base de la organización política de los estados

En efecto, el municipio viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, instancia coexistente con las homólogas de los estados y de la Federación, en un esquema interpretado por algunos como descentralizador; entendiendo la descentralización en el sentido que le da Marcel Walline, de transferir parte de los poderes de la autoridad central a una autoridad de competencia menos general, sea ésta de ámbito territorial más reducido o de materia especializada por su objeto, cuya consecuencia es la de eliminar, desvanecer o cuando menos aminorar de manera significativa la relación jerárquica entre ambas autoridades.¹

4. Es la base de la organización administrativa de los estados

Además, el municipio viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los estados de la Federación, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la administración pública, lo que algunos autores interpretan como producto de la descentralización administrativa por región —André Buttgenbach le llama descentralización territorial—,² entendida ésta, según Gabino Fraga, como la instauración de una estructura administrativa en-

¹ Véase Walline, Marcel, *Droit administratif*, 9a. ed., París, Sirey, p. 299.

² Véase Buttgenbach, André, *Manual de droit administratif*, 5a. ed., Bruselas, Jarcie, 1966, p. 163.

cargada de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica.³

Empero, la circunstancia de que el municipio sea la base de la organización administrativa no autoriza a interpretarlo como un organismo descentralizado por región, producto de una descentralización administrativa por región, pues se trata de una estructura político administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, tanto de la administración federal como de la estatal; el municipio, por tanto, conlleva un ámbito competencial diferente al federal y al estatal, sin que por ello se pueda hablar de una descentralización administrativa de ninguna especie.⁴

5. Es explícitamente libre

Como se establece en el primer párrafo del artículo 115 constitucional —cuyo texto original permanece intocado aún después de la reforma de 1999—, el ente municipal mexicano se caracteriza como municipio libre, lo cual distingue a la institución municipal de los estados integrantes de nuestra república representativa, democrática y federal, pues estos últimos, en los términos del artículo 40 constitucional, además de libres, son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, a diferencia del municipio que carece de tal soberanía y, por consecuencia, queda subordinado al estado de la república del que forma parte.

Así pues, el carácter libre del municipio mexicano no es sinónimo de independiente, si lo fuera rebasaría al estado de la Federación del que es parte —pues éste sólo lo es en cuanto concierne a su régimen interior—, y se equipararía al Estado mexicano, lo cual sería absurdo. Lo libre del municipio mexicano ni siquiera lo hace equiparable a la ciudad libre de Danzig, pues ésta, de acuerdo con lo acordado en el Tratado de Viena, no estaba sometida a la potestad de ningún Estado, sino únicamente a la Liga de las Naciones; por consiguiente, la libertad del municipio mexicano es relativa y sólo versa sobre cuestiones relativas a su ámbito competencial en su espacio territorial.

³ Véase Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 218.

⁴ Véase Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1972, p. 94.

6. *Es implícitamente autónomo*

Etimológicamente, el vocablo castellano “autonomía” alude a la capacidad de darse a sí mismo su propia ley, pues proviene de las voces griegas *autos*, que significa propio o por sí mismo, y *nomos*, que quiere decir ley.

En el decurso de los siglos ha variado la connotación de la autonomía: Tucídides, en la *Historia de la Guerra del Peloponeso* (III, 46), y Jenofonte, en las *Helénicas* (I, 36), emplean el sentido etimológico para calificar de autónoma a toda *polis* gobernada por sus propias leyes, sin estar sometida a ningún poder extranjero; de donde, autonomía era sinónimo de independencia, y sólo era aplicable a la *polis* auténticamente independiente, como hace notar Werner Jaeger, cuando afirma: “el abandono del estado autónomo de la polis era algo tan incompatible con la mentalidad política de los griegos como hasta hoy ha sido prácticamente, con nuestra propia mentalidad política, la renuncia al principio de los estados nacionales, para abrazar formas estatales más amplias”.⁵

Más tarde, los romanos tuvieron por autónomas a las ciudades que, pese a su sometimiento al imperio romano, gozaban del privilegio de elegir a sus magistrados y darse sus propias leyes internas. Algunos autores identifican como autónomo al municipio español de la Edad Media, en razón de los fueros que los regían, lo cual modifica el sentido etimológico de autonomía, toda vez que el fuero no era un ordenamiento normativo creado por la propia institución municipal, sino otorgado por el rey.

El *Diccionario* de la Real Academia Española explica como tercera acepción de autonomía la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”.⁶

La Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, en su artículo 3o. explicita como autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las comunidades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y en provecho de sus poblaciones, una porción considerable de los asuntos públicos.

⁵ Jaeger, Werner, *Paideia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, t. III, p. 347.

⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1992, t. I, p. 234.

Como bien hace notar la prestigiada municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera:

Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del Municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.⁷

Entre diversas propuestas definitorias recordamos la del doctor Carlos Quintana Roldán, conforme a la cual, la autonomía municipal viene a ser:

El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.⁸

En el marco del artículo 115 constitucional, el municipio mexicano aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explicita como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.

III. LAS ATRIBUCIONES ASIGNADAS AL MUNICIPIO MEXICANO

De acuerdo con el modelo diseñado en el artículo 115 constitucional, para la consecución de su telos, o sea, de su finalidad, el municipio mexicano, a semejanza del Estado, tiene asignadas atribuciones encua-

⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 131.

⁸ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, pp. 194 y 195.

drables en diversas categorías o clasificaciones jurídicas, cuáles son las funciones públicas, los servicios públicos y las obras públicas, cada una de las cuales responde a principios distintos por tener caracteres esenciales diferentes, lo que trae como consecuencia una regulación jurídica especial para cada una de dichas categorías, cuyos conceptos se exponen a continuación.

1. *Función pública*

Se entiende por función pública, la atribuida al Estado —Federación, estados y municipios— cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía. En opinión del profesor argentino Manuel María Díez, “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.⁹

Así pues, la función pública se ejerce por medio de una actividad esencial del Estado, y en su caso del municipio, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.

Junto a las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa en los últimos tiempos, al cobrar cada día más entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo, como ocurre con las funciones de fiscalización o control patrimonial del Estado, de regulación monetaria, o con la función electoral y la registral, entre otras.

⁹ Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, t. III, 1967, p. 187. Para R. Carré de Malberg, las funciones públicas vienen a ser la diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad. Véase *Teoría general del Estado*, trad. de José Lión Depetere, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

2. *Servicio público*

Se puede explicar el servicio público como la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general —en la cual cada quien puede identificar su propia necesidad individual—, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado. La doctrina distingue entre servicio público propiamente dicho o propio, identificado como el creado por la ley y atribuido al Estado —o al municipio—, quien lo puede prestar directamente o por medio de particulares a través de concesión; y el impropio o impropio, el cual no está previsto en la ley ni reservada su prestación al Estado, no obstante lo cual, los particulares requieren de permiso o autorización para poder prestarlo. En todo caso, el servicio público es, sin duda, una actividad muy importante que, en el caso del clasificado como propio, el Estado y, en su caso el municipio, puede prestarlo directamente o de manera indirecta por medio de particulares, bajo el régimen de concesión u otro semejante.

El servicio público entraña, en esencia, la aspiración solidaria de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactoria de la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual.

3. *Obra pública*

Obra viene a ser todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuyo término será una obra terminada.

Entendemos por obra pública, la realizada o producida por el ente estatal —Federación, entidad federativa, municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.¹⁰

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Obras Públicas del Estado de México, puesta en vigor el 1 de enero de 1985, sus disposiciones regulan el gasto de la obra pública que realicen, en el Estado de México,

¹⁰ Véase Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. II, p. 514.

los municipios y sus organismos auxiliares y fideicomisos; y de conformidad con su artículo 2o., se considera obra pública: todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles por naturaleza o disposición de la Ley, destinados a un servicio público o al uso común.

IV. LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES

El ejercicio de las categorías jurídicas mencionadas en el punto anterior, atribuidas al municipio mexicano, se desarrolla mediante actividades previstas en el artículo 115 constitucional.

1. *Actividades en ejercicio de funciones públicas*

El artículo 115 constitucional atribuye al municipio la realización de diferentes actividades en el ejercicio de diversas funciones públicas, mismas que se mencionan a continuación.

A. *Actividades en ejercicio de función legislativa*

En el segundo párrafo de la fracción II, el artículo 115 constitucional atribuye a los ayuntamientos la función materialmente legislativa —y formalmente administrativa— de expedir los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados.

B. *Actividades en ejercicio de función administrativa*

Los municipios tienen atribuida la función formal y materialmente administrativa que les permite:

- a) Manejar su patrimonio conforme a la ley.
- b) Atender la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la propia Constitución, que previene la coordinación de la Federación,

el Distrito Federal, los estados y los municipios, de acuerdo con lo previsto en la ley, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

c) Atender la regulación del tránsito vehicular y de peatones en la vía pública municipal.

d) Administrar libremente su hacienda.

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

f) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

g) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.

h) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia.

i) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

j) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

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

l) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

2. Actividades en la prestación de servicios públicos

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incurrió en el error de incluir dentro del catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III, a las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, así como a las obras públicas de calles, parques y jardines; en tanto que la reforma de 1999 a dicho artículo constitucional, lejos de corregir el mencionado error lo magnificó, al convertir el catálogo de servicios públicos en uno de funciones y servicios públicos, lo cual incrementó la confusión, pues en sus actuales términos lo mismo permite considerar simultáneamente —como lo consideró el dictamen de la comisión respectiva de la Cámara de Diputados—, a todos sus ítemes, como funciones y servicios públicos,¹¹ que tener por funciones públicas a unos y por servicios pú-

¹¹ El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en su parte relativa dice: “4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas. Este aspecto está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y

blicos a otros de sus rubros, en cuyo caso faltaría especificar cuáles son unas y cuáles son otros.

Además, el ítem relativo a seguridad pública y tránsito quedó identificado como “seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”. Al respecto, conviene enfatizar la confusión y contradicción generadas por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, que para el artículo 21 de la propia ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

3. Actividades para la realización de las obras públicas

Conforme al nuevo texto de la fracción III del artículo 115 constitucional, se incluye en el catálogo de funciones y servicios públicos a las calles, los parques y jardines (y su equipamiento), los cuales no son ni unas ni otros, sino obras públicas, desatino que, en parte, ya figuraba desde la reforma de 1983 que las consideraba como servicios públicos.

4. Actividades socioeconómicas residuales

Aparte de las actividades derivadas del ejercicio de sus funciones públicas, del desempeño de los servicios públicos y de la realización de las obras públicas, el municipio desarrolla otras actividades socioeconómicas que hemos identificado como residuales, para aludir a las que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público, las cuales separamos en dos grupos: las de interés público y las actividades socioeconómicas simples.

A. Actividades económicas de interés público

Agrupamos como actividades municipales socio-económicas residuales de interés público, las que sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, se ubican

servicios en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II”.

en los más altos niveles de sus objetivos pues atañen a la salud pública, al equilibrio ecológico y al desarrollo sustentable del municipio, como son, el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos (sólidos), por lo que indebidamente figuran en los incisos *a* y *c*, respectivamente, del catálogo de funciones y servicios públicos contenido en la fracción III del artículo 115 constitucional.

B. Actividades socioeconómicas simples

Consideramos como actividades residuales socio-económicas simples del municipio, aquéllas ordinariamente desempeñadas por los particulares, pero que el ente municipal llega a realizar subsidiariamente ante la ausencia, la deficiencia o la insuficiencia de los particulares, como puede ser la operación de una sala cinematográfica o de un molino de nixtamal. El artículo 115 constitucional ignora este tipo de actividades que eventualmente puede llegar a realizar la administración municipal.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

Entendemos al carácter como la condición, la índole, el signo, el rasgo, o en fin, el conjunto de signos, rasgos o circunstancias que distingue a una cosa u objeto y lo hace fácilmente reconocible entre los demás; cuando varias cosas presentan los mismos caracteres, integran una categoría de la que se puede tener una noción abstracta y general, por lo que todas y cada una de ellas se pueden entender de la misma manera, por ser de igual condición.

Según hemos visto, en el universo de actividades del municipio o del Estado podemos distinguir las que son de carácter unilateral, que implican el ejercicio de la potestad, del imperio, de la autoridad, o, en alguna medida, de la soberanía del Estado, y el interés que persiguen o las orienta es de carácter público; las actividades municipales o estatales así caracterizadas conforman una categoría jurídica específica bajo la común denominación de función pública.

Junto a la categoría jurídica de la función pública figuran, entre otras, la del servicio público y la de obra pública, distintas todas entre sí, sin que una actividad estatal o municipal pueda ser simultáneamente función

pública, obra pública y servicio público, porque dados los caracteres diferentes de esas categorías jurídicas, si es servicio público no podrá ser a la vez función pública, ni tampoco obra pública. La función pública se ejerce, el servicio público se presta o proporciona, en tanto que la obra pública se realiza o ejecuta.

Importa hacer hincapié en que tales categorías no son propias de una cuestión puramente doctrinal o relativas a una discusión meramente bizantina, sino que en la práctica la confusión de esas categorías puede tener consecuencias jurídicas trascendentales, toda vez que las funciones públicas, dado su carácter de actividades esenciales propias del Estado y del municipio, son indelegables, por cuya razón no pueden ser objeto de concesión a particulares, lo que sí ocurre, en cambio, con los servicios públicos; así, en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Política del Estado de Durango, se establece que los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán concesionar a los particulares la ejecución y operación de obras, así como la prestación de los servicios públicos que les correspondan, cuando por razones económicas, sociales o técnicas así se requiera.

Así pues, el ejercicio de la función pública es indelegable a particulares, o sea, es inconcesionable, a diferencia del servicio público, respecto del cual sí está prevista constitucional y legalmente la posible concesión de su prestación y, de hecho, en diversos casos se encuentra concesionado a particulares.

Para resumir las ideas anteriores, habremos de enfatizar que función pública, servicio público y obra pública, lejos de ser sinónimos o diversas maneras de llamar a una misma actividad, son categorías jurídicas diferentes y también distintas a las actividades económicas realizadas por el municipio, que hemos calificado de residuales, ya sean éstas de interés público o simples.

Creemos que para un diseño adecuado del modelo municipal mexicano debieran incluirse en el artículo 115 constitucional sendos catálogos de funciones públicas —en las que figuraran las de seguridad pública, tránsito y la jurisdiccional, relativa a la llamada justicia de barandilla—, de servicios públicos, de obras públicas y de actividades socio-económicas residuales de interés público.

LA NUEVA ESTRUCTURA DEL DERECHO MUNICIPAL MEXICANO.
NOTAS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA
MUNICIPAL DE 1999*

Miguel PÉREZ LÓPEZ**
Juvenal Alejandro NÚÑEZ MERCADO***

I. INTRODUCCIÓN

La décima reforma constitucional al municipio mexicano, publicada en diciembre de 1999, se caracteriza por: 1) la amplitud temática de la reforma del artículo 115¹² y 2) la gran cantidad de iniciativas motivadoras de la modificación constitucional. En cuanto a importancia, la reforma municipal de 1999 se iguala en alcances a la publicada el 3 de febrero de 1983, al tratar de mejorar el encuadramiento constitucional de la institución que presenta mayores contradicciones en el sistema federal mexicano. El presente estudio se referirá a uno de los aspectos de la reforma municipal de 1999: el concerniente al marco que condicionará a la potestad de las legislaturas de los estados para expedir los ordenamientos secundarios destinados a sus municipios, sin dejar de atender a sus peculiaridades geográficas, políticas, sociales, económicas y, según el caso, étnicas.

II. LA RELEVANCIA DEL PROCESO DE FORMACIÓN
DE LA REFORMA

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión, en especial la Cámara de Diputados, pasará a la historia del constitucionalismo mexicano por

* Agradecemos al doctor Edgar Corzo sus comentarios y generosas aportaciones para una cabal comprensión de la reforma.

** Profesor e investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

*** Asesor jurídico de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura.

¹² Cuando en este comentario se haga referencia a artículos sin mencionar la ley, se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

haber generado el mayor número de modificaciones a la Constitución federal derivadas de iniciativas signadas por sus miembros. Aun cuando persistió un alto número de reformas y adiciones constitucionales iniciadas por el Ejecutivo federal, son significativas las modificaciones provenientes de iniciativas de legisladores, en su mayoría pertenecientes a partidos opositores al del presidente de la república: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sucintamente y en orden cronológico, dichas reformas fueron: 1) el establecimiento del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;¹³ 2) las facultades concurrentes en materia de protección civil y del deporte;¹⁴ 3) la reducción del requisito de edad para ser senador;¹⁵ 4) la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;¹⁶ 5) la municipal,¹⁷ y 6) el reconocimiento de los derechos de las niñas, los niños y los jóvenes.¹⁸ Están pendientes: a) la adición de un apartado “B” al artículo 20, donde se elevan los derechos de las víctimas del delito al nivel constitucional, en vía de aprobación por las legislaturas locales, y b) una reforma al artículo 113 en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, que ya fue aprobada por la Cámara de Diputados, como cámara de origen. En ambos casos, las reformas pendientes provienen de iniciativas de diputados del PAN y del PRI. Estamos ante un anticipo de lo que se presentará en el inédito proceso político que inaugurará una nueva relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, a partir del 1 de diciembre de 2000.

De ese conjunto de reformas constitucionales resalta la dedicada al régimen municipal, por su múltiple origen, ya que fueron nueve inicia-

¹³ Adición al artículo 4o., publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de junio de 1999, promovida por diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

¹⁴ Adición de las fracciones XXIX-I (protección civil) y XXIX-J (deporte) del artículo 73, en sendos decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de junio de 1999, a partir de iniciativas de diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del PRI, respectivamente.

¹⁵ Reforma al artículo 58, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de julio de 1999, promovida por diputados del PVEM.

¹⁶ Reforma al apartado “B” del artículo 102, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de septiembre de 1999, a partir de dos iniciativas de una senadora y diputados del Partido Acción Nacional (PAN), una de diputados del Trabajo (PT) y otra de diputados del PRD.

¹⁷ Reforma del artículo 115, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999.

¹⁸ Adición al artículo 4o., publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de abril de 2000, promovida por una senadora del PRI.

tivas de diputados federales, que tenían en común modificaciones totales y parciales del artículo 115, además de que en algunas iniciativas se proponían reformas a otras disposiciones del pacto federal.¹⁹ Las iniciativas en materia municipal tocaban las cuestiones: de gobierno; jerarquía de las normas del derecho municipal; funciones y servicios públicos; hacienda; desarrollo urbano; intervención en materia de reservas territoriales; convenios de derecho público donde los municipios sean parte y mando de la fuerza pública. Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen, y para la opinión a la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados. El dictamen de la primera comisión identificó el contenido de las iniciativas, señaló coincidencias y divergencias y resaltó la necesidad de reformar el artículo 115 con el fin de fortalecer la institución municipal, a partir del reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, con precisión jurídica y remisión de la normatividad secundaria a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos, según sea el caso, acorde con los lineamientos y principios implícitos de la reforma municipal.²⁰ El dictamen fue objeto de discusión plenaria en la sesión del 17 de junio y aprobado por trescientos ochenta y siete votos, con diecisiete en contra y veinticuatro abstenciones.

En el Senado, la minuta se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Fortalecimiento del Federalismo, y Primera de Estudios Legislativos, las que presentaron su dictamen el 25 de junio siguiente, día en el que fue discutido por el pleno y aprobado por ochenta y seis votos, sin voto en contra. Recabada la votación de las legislaturas estatales, se declara aprobada la reforma, misma que sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999.

¹⁹ De las nueve iniciativas tenemos que dos fueron presentadas por el PT (octubre y diciembre de 1997), dos del PAN (noviembre de 1997 y marzo de 1998), tres de diputados del PRD (dos en abril de 1998 y otra de abril de 1999) y dos del PRI (diciembre de 1998 y mayo de 1999).

²⁰ *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, año II, número 44, sesión del 15 de junio de 1999, p. 66. El dictamen también aparece publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados de la misma fecha.

III. LAS PROPUESTAS DE UNA NUEVA JERARQUÍA NORMATIVA PARA EL MUNICIPIO MEXICANO

De la reforma municipal de 1999 comentaremos la trascendencia de la nueva fracción II del artículo 115, que fijará el contenido del derecho municipal de cada uno de los estados de la Unión.

1. *En las iniciativas*

La iniciativa de los diputados del PAN de fecha 31 de marzo de 1998 y la de los diputados del PRD de 30 de abril de 1999 se ocuparon de la fracción II del artículo 115. La iniciativa panista señalaba:

1) La reforma de la fracción II para señalar que los municipios gozarían de autonomía para regir su vida como “parte de los atributos del municipio y se concibe, como potestad que dentro de la noción de estado en su amplio sentido, pueden gozar los municipios para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios”. En consecuencia, desenvolvía los ámbitos sobre los que recaería la facultad legislativa, en sentido material, de los ayuntamientos en cuatro incisos que conformarían la fracción II del artículo 115.

2) En el inciso *a* se ampliaban de manera precisa las atribuciones de las legislaturas en materia de órganos administrativos desconcentrados y descentralizados; distribución de competencias entre órganos internos; nombramiento de titulares y todas las necesarias para regular procedimientos y servicios públicos.

3) La propuesta del inciso *b* establecía la facultad de expedir bases normativas en materia de procedimiento administrativo, sujeto a las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, conforme con las leyes locales, con la limitante, como se anota en la exposición de motivos, de que las “bases deberán estar contenidas en una sola ley”.

4) En el inciso *c* se limitaba a las legislaturas locales, pues se les impedía designar servidores públicos municipales que no pertenezcan a los ayuntamientos; establecer la organización administrativa interna o erigir a los congresos estatales o a algún órgano distinto a los ayuntamientos como instancia de decisión por encima de los ayuntamientos.

5) La adición del inciso *d* tenía por objeto que las bases normativas para los ayuntamientos establecieran en qué casos se requeriría de

mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las resoluciones administrativas que afectasen el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de bienes de dominio público municipal para su venta u otro destino, así como la aprobación de relaciones contractuales que se extiendan en un periodo mayor a su gestión. También se prohibía a las legislaturas de los estados constituirse en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal, como “perversamente hoy sucede”, remataba la exposición de motivos de la referida iniciativa panista.

En la iniciativa de los diputados del grupo parlamentario del PRD de abril de 1999 encontramos que para lograr la consolidación de la autonomía municipal es necesario ampliar sus facultades, “en un nuevo marco jurídico que transformen la soberanía popular del ámbito municipal [*sic*] de tal forma que pueda ser causa de la participación ciudadana”. Respecto a la reforma de la fracción II, se propone en dicha iniciativa:

1) En lo que hace al primer párrafo, se señalaba que los municipios podrían manejar su patrimonio conforme con las bases normativas establecidas en la ley y ejercerían su autonomía en el ámbito de su competencia. Semejante a la iniciativa panista, se proyectaba un desglose en incisos.

2) En el inciso *a* se otorgaba a los municipios la facultad para expedir “estatutos orgánicos” y reglamentos destinados a regular la organización de la administración municipal, así como aquellos necesarios para normar las materias, procedimientos y servicios de su competencia, circulares y disposiciones de observancia general.

3) El proyecto de inciso *b* acotaba la potestad legislativa de los congresos locales para establecer normas generales del procedimiento administrativo, en términos similares a los de la propuesta del PAN; las formas para aprobar la desincorporación de bienes de dominio público municipal; las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento; la forma y condiciones para que los gobiernos locales asuman la prestación de un servicio público, y establecer los medios de impugnación necesarios para resolver los conflictos que pudiesen aparecer en el ejercicio de las funciones municipales.

4) El inciso *c* sólo desglosaba en numerales el respectivo inciso de la iniciativa del PAN.

2. En la Cámara de Diputados

La comisión dictaminadora consideró que debería fortalecerse el ámbito de la competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, por lo que debería “delimitarse el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales”.²¹ Por ello, se cambia el término “bases normativas”, previsto en el texto del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 e introducido desde la reforma constitucional de 1983, por el de “leyes en materia municipal”, a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de carácter general, abarcando cuestiones sustantivas y adjetivas de una forma uniforme, “sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio”.²² Dichas disposiciones podrían regular la administración pública municipal, las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal. Se decide fijar el objeto de las leyes en materia municipal en una serie de cuatro incisos:

1) El inciso *a* para las bases generales de la administración pública municipal, y del procedimiento administrativo, con especial referencia a los medios de impugnación.

2) El inciso *b* para fijar el requisito de la mayoría calificada necesaria para decisiones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para la celebración de actos o contratos que comprometan al municipio por un plazo mayor al de la gestión del ayuntamiento.

3) De acuerdo con el inciso *c*, en las leyes municipales se establecerán las normas que regirán la celebración de convenios de asociación intermunicipal y entre uno o varios municipios y el Estado, en un marco de derecho público.

4) El inciso *d* contendrá la forma en que el gobierno estatal asumirá una función o servicio municipal.

5) El inciso *e* fija la supletoriedad de las leyes en materia municipal si los ayuntamientos carecen de disposiciones de carácter general.

6) Finalmente, la adición de un párrafo que dota a las legislaturas de los estados de la facultad de establecer las disposiciones adjetivas, me-

²¹ *Idem*.

²² *Ibidem*, p. 67.

dian­te las que se resuelvan con­flic­tos que surjan entre los go­biernos es­ta­tales y mu­ni­ci­pa­les.

En el de­ba­te pa­rla­men­ta­rio y sobre lo que nos con­cierne, la di­pu­ta­da Au­ro­ra Bazán López, del PVEM, ex­pre­so que la re­for­ma pro­cu­ra­ba es­ta­ble­cer un sis­te­ma cla­ro y bien de­fini­do de co­pe­ten­cias “don­de lo mu­ni­ci­pal en­cuen­tre ar­mo­nía con lo es­ta­tal e in­clu­si­ve con lo fe­de­ral”, y que la co­pe­ten­cia mu­ni­ci­pal de nin­gu­na ma­ne­ra ex­cluye los de­be­res que las le­yes fe­de­ra­les y es­ta­ta­les im­po­nen al mu­ni­ci­pio. El di­pu­ta­do Juan Ma­rco­so Gu­tiérrez Gon­zá­lez, del PAN, ad­vier­te en la re­for­ma “un vi­go­ro­so im­pul­so a la fun­ción nor­ma­ti­va del mu­ni­ci­pio”. La di­pu­ta­da Mar­tha Ta­ma­yo Mo­ra­les, del PRI, ad­vier­tió los pe­li­gro­so de ha­cer ca­so omi­so de la sen­ten­cia re­caída en la con­tro­ver­sia con­sti­tu­ci­o­nal 1/95, don­de se re­co­no­ció la co­pe­ten­cia de los tri­bu­na­les de lo Con­ten­ci­o­so Ad­mi­ni­stra­ti­vo de los es­ta­dos pa­ra re­sol­ver las con­tro­ver­sia­rias entre au­to­ri­da­des mu­ni­ci­pa­les y los par­ti­cu­la­res, lo cual aho­ra se ra­ti­fi­ca­ba in­du­bi­ta­ble­men­te en la re­for­ma mu­ni­ci­pal.

3. En el Senado

El dic­ta­men de las co­mi­si­o­nes se li­mi­tó a des­ta­car que la fra­cción II abre “un a­ba­ni­co que da los ele­men­to­so pa­ra la ac­ción le­gis­la­ti­va de los con­gre­so­so es­ta­ta­les, per­mi­ti­en­do con ello una ba­se con­gruen­te a ni­vel na­ci­o­nal, si bien en to­do mo­men­to re­spe­tan­do... las di­fe­ren­cia­rias que pre­va­le­cen en la con­for­ma­ción fe­de­ral del pa­ís”. En el de­ba­te, los se­na­do­re­so a­pe­na­so hi­cie­ron re­fe­ren­cia­rias ge­ne­ra­le­so a las ma­te­ria­so que nos ocu­pan.

IV. LA NUEVA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115

Ante­so de la re­for­ma de 1999, en esta fra­cción en­con­trá­ba­mo­so, esen­cial­men­te: 1) el re­co­no­ci­mien­to de la per­so­na­li­dad ju­rí­di­ca de los mu­ni­ci­pio­so; 2) la au­to­no­mía de los mu­ni­ci­pio­so re­spe­cto al ma­ne­jo de su pa­tri­mo­nio en los té­rmi­no­so pre­vis­to­so en la ley, y 3) la fa­cul­ta­de ma­te­ri­al­men­te le­gis­la­ti­va de los ayun­ta­mien­to­so. Las do­so pri­me­ra­so cues­ti­o­ne­so, pre­vis­ta­so en el acápite de la fra­cción II, per­ma­ne­cie­ron in­al­te­ra­da­so en la re­for­ma de 1999. En cam­bio, el se­gun­do párrafo, don­de re­si­día la fa­cul­ta­de le­gis­la­ti­va ma­te­ri­al de los ayun­ta­mien­to­so, si­guió la ten­den­cia co­mún de los úl­ti­mo­so pro­ce­so­so re­for­ma­do­re­so: au­men­tó a su tex­to un

párrafo más, cinco incisos y un párrafo final. El segundo párrafo surgió en la reforma de febrero de 1983, donde se reconoció en el código político la facultad de los ayuntamientos para emitir disposiciones de carácter general, subordinándose a las “bases normativas” que emitiesen las correspondientes legislaturas locales, con lo que se cerraba la posibilidad de emitir reglamentos autónomos para el ámbito municipal. Con ello se planteaba una jerarquía normativa, desde la Constitución federal hacia el ámbito de los estados y municipios.

La reforma de 1999, en esta materia, pretende detallar el contenido de dichos ordenamientos municipales, así como fijar garantías para los gobernados, el patrimonio municipal, la prestación eficiente de los servicios públicos, los compromisos contraídos por los ayuntamientos y la supletoriedad del derecho estatal ante la ausencia de esos ordenamientos jurídicos que deben emitir los ayuntamientos. Además se agrega un elemento nuevo en la fracción II: la solución de conflictos intermunicipales y controversias entre el gobierno estatal y los municipios del mismo estado. Veamos cada una de estas cuestiones.

1. La facultad legislativa material de los ayuntamientos

El nuevo segundo párrafo del artículo 115 se caracteriza por lo siguiente.

A. Las leyes en materia municipal

Es sustituida la expresión “bases normativas” por la de “leyes en materia municipal”, como el referente limitativo del ejercicio de la facultad legislativa en términos materiales de los ayuntamientos, ahora calificados, en la fracción I del artículo 115, como órganos de gobierno y no sólo de administración, a partir de la misma reforma de diciembre de 1999. Como se ve en el dictamen emitido por la Cámara de Diputados, se expuso la idea de fijar el objeto y los alcances de las leyes de los estados referidas a los municipios, ordenamientos de carácter general, abstracto y permanente que deben orientar de forma homogénea a los municipios, sin llegar al grado de intervenir específicamente en cada municipio. En los estados se ha conjuntado a esas bases normativas en las llamadas leyes orgánicas municipales o también conocidas como códigos municipales, aunque esto significa que se reduzca a un solo

ordenamiento. La reforma de 1999 define el contenido de las disposiciones de carácter general de los ayuntamientos: a) organización de la administración pública municipal, b) regulación de materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su ámbito competencial, y c) establecimiento de formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. Mucho de lo que se desenvuelve en el novedoso contenido de la fracción II se ha plasmado en buena parte de las leyes o códigos municipales del país.

B. La participación ciudadana y vecinal

Sobre la creación de procedimientos de participación ciudadana y vecinal, la reforma de 1999 incluye un punto importante en el desarrollo democrático de la sociedad mexicana, puesto que las leyes locales en materia municipal podrán fijar un marco referencial para que en los municipios determinen reglas que atiendan a sus peculiares características, que hagan efectivas fórmulas de democracia participativa (directas, semidirectas o representativas), siempre dentro del esquema democrático que impone la ley fundamental (artículos 39-41 y 115). Lo deseable es que las legislaturas locales equilibren la participación de los partidos políticos nacionales y locales, así como permitir la intervención de los ciudadanos apartidistas o independientes.

2. El objeto de las leyes municipales

La reforma municipal de 1999 tiende a señalar principios y contenidos de la legislación municipal, siempre en un sentido general y orientador. Los incisos agregados a la fracción II procuran cumplir ese cometido a partir de la experiencia recabada por el ejercicio práctico, la legislación elaborada y la jurisprudencia emitida.

A. Organización administrativa municipal

En el inciso *a* encontramos que parte del objeto de las leyes municipales será establecer las bases generales de la administración pública del municipio, en cuanto a su organización y funcionamiento, que será desarrollado en detalle por los bandos de policía y gobierno y los reglamentos que emitan los ayuntamientos.

B. El procedimiento administrativo y la justicia administrativa municipal

También en el inciso *a* se prevé que las leyes municipales fincarán las disposiciones mínimas que se deben considerar para la regulación reglamentaria municipal en cuanto al procedimiento administrativo. Con apoyo en la doctrina de Gabino Fraga, recordemos que el procedimiento administrativo es el conjunto de formas y actos que preceden y preparan un acto administrativo.²³ El procedimiento administrativo es un *iter* por el que transita la actividad de la administración pública, lo cual permite dar seguridad, tanto al particular como a la autoridad, de esa actuación al estar regulado legalmente. La reforma municipal de 1999 hace referencia a los medios de impugnación, que no sólo se refieren a los que se desarrollan mediante el procedimiento administrativo (como es el caso del recurso administrativo), sino que debe entenderse con amplitud y abarcar a cualquier medio de protección de los derechos de los particulares, sea jurisdiccional, principalmente a través de los tribunales de lo Contencioso Administrativo, o no jurisdiccional, como son los órganos protectores de los derechos humanos previstos en el apartado “B” del artículo 102. Son antecedentes de este inciso las controversias constitucionales planteadas por ayuntamientos del estado de Nuevo León contra disposiciones constitucionales y legales de dicha entidad, por dar competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo local para conocer de los conflictos entre las autoridades municipales y los gobernados, en atención a una interpretación letrista de lo que hoy es la fracción V del artículo 116. La Suprema Corte de Justicia resolvió en los tres casos que no era atendible dicho criterio interpretativo, sino que debería tomarse en consideración otro método interpretativo, cercano a la teleología esencial del sistema constitucional, donde se toma en cuenta la libertad

²³ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1984, p. 255. En la doctrina mexicana, la definición de Fraga es seguida, con variantes, por Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1983, pp. 272 y 273; Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976, p. 219; Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1991, p. 687; Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo*, México, Harla, 1991, t. I, pp. 251, y Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 297. Sobre el particular, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981, pp. 29-37; Pérez López, Miguel, “Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo”, *Alegatos*, núm. 28, septiembre-diciembre de 1994, pp. 359-372.

y dignidad de la persona humana.²⁴ El inciso *a* señala un deber tanto para los legisladores estatales como para los órganos municipales aplicadores de las normas legales, de observar una serie de principios en el desenvolvimiento de la función administrativa: igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

C. Decisiones sobre el patrimonio inmobiliario municipal y celebración de actos y convenios

Con el inciso *b* se establece un requisito de mayoría calificada (dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, no de sus miembros presentes) en la toma de decisiones concernientes a la afectación de su patrimonio inmobiliario o para la celebración de actos o convenios que comprometan al municipio más allá del periodo que corresponda al ayuntamiento, con el fin de evitar que quienes resulten electos para una gestión no tengan que enfrentar cargas o gravámenes que comprometan o limiten seriamente su desempeño. También se evita que las legislaturas locales intervengan de cualquier forma en una decisión que corresponde de forma exclusiva a los ayuntamientos.

D. Convenios donde los municipios sean parte

El inciso *c* prescribe que las leyes locales deberán establecer un estatuto aplicable a: *a*) los convenios de coordinación y asociación intermunicipal para la prestación de servicios o ejercicio de funciones; *b*) los convenios de los municipios con el gobierno del estado para la prestación de servicios públicos, *c*) para que la autoridad local se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales, y *d*) los convenios celebrados entre el estado y sus municipios para que éstos asuman la ejecución y operación de

²⁴ Las controversias fueron las siguientes: 1) Controversia constitucional 1/95, Ayuntamiento de Monterrey, N. L., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. III, mayo de 1996, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315-362; 2) Controversia constitucional 4/95, Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, N. L., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. IV, julio de 1996, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240-286, y 3) Controversia constitucional 2/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N. L., *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, t. X, julio de 1999, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631-689. Cfr. Pérez López, Miguel, "Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los estados de la unión", *Alegatos*, núm. 45 (en prensa).

obras y la prestación de servicios públicos (estos últimos señalados en la fracción VII del artículo 116). Es indispensable aclarar que en estos supuestos estamos ante figuras de derecho público, como se destaca en el dictamen recaído en la Cámara de Diputados.²⁵

E. Asunción de servicios públicos municipales

El inciso *d* determina que las leyes en materia municipal establecerán el procedimiento y las condiciones para que el gobierno local asuma una función o servicio público municipal, en los casos de no existir un convenio con el ayuntamiento, si la legislatura local califica la imposibilidad para que un municipio cumpla su imperativo y previa solicitud del ayuntamiento respectivo, aprobada con una mayoría calificada. De esta manera, se da una protección al interés colectivo de que la función o el servicio público sea prestado de forma continua, ininterrumpida y regular.²⁶

F. Supletoriedad de las leyes municipales

Finalmente en el inciso *e* se fija que las leyes o códigos municipales deben contener las normas aplicables a los municipios, si éstos no cuentan con los reglamentos correspondientes. En el dictamen de la Cámara de Diputados se aclara que dichas disposiciones serán de “aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate emita sus propios reglamentos”.²⁷

G. Mecanismos de solución de conflictos de poder municipal

El último párrafo de la fracción II prevé que los congresos de los estados, a través de la ley, establecerán los procedimientos para resolver los conflictos suscitados entre los municipios y el gobierno local o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos *c* y *d* de la misma fracción. En el dictamen de la Cámara de Diputados se da por descontado que será competente la legislatura local para dirimir dichos conflictos y, sin embargo, el texto y la finalidad resultan ser otros, si

²⁵ *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, cit.*, nota 20, p. 67.

²⁶ Añorve Baños, Manuel, *Servicios públicos municipales*, México, Porrúa, 1998, pp. 89 y 90.

²⁷ *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, cit.*, nota 20, p. 67.

atendemos al principio de la autonomía de los estados, por lo que también pudiera resultar competente para tales menesteres el Tribunal Superior de Justicia de cada estado. Nada se opone a ello; independientemente de que se acuda a la Suprema Corte de Justicia, por la vía de la controversia constitucional, en términos del artículo 105 y su ley reglamentaria.

H. Disposiciones transitorias sobre el particular

La reforma municipal de 1999 entraría en vigor noventa días después de su publicación (artículo primero transitorio), y en cuanto a la adecuación de las Constituciones y leyes de los estados, los órganos legislativos competentes tendrían un año a partir de su entrada en vigor, por lo que se continuarán aplicando las disposiciones locales vigentes hasta que se lleven a cabo las adecuaciones constitucionales y legales (artículo segundo transitorio). Finalmente, los estados y municipios que hubiesen celebrado convenios entre sí, anteriores a la reforma de 1999, efectuarán los actos tendentes para adecuarlos a dicha reforma y a las nuevas disposiciones constitucionales y legales de los estados (artículo cuarto transitorio). Estas disposiciones transitorias seguramente proporcionarán puntos de conflicto que tendrán que ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia.

V. COMENTARIOS FINALES

No hay duda alguna que esta reforma municipal presenta características singulares, tanto por su formación como por sus implicaciones. La variedad de los aspectos concernientes al municipio mexicano que resultaron modificados, y los que se adicionaron, responden a la experiencia de los partidos políticos que han tenido la oportunidad de ejercer el poder municipal y de apreciar las limitaciones del anterior modelo constitucional, así como darle la debida comprensión y aportar soluciones a las cada vez más tensas relaciones entre los niveles de gobierno de nuestro sistema federal. La institución municipal mexicana soporta infinidad de reclamos ciudadanos y, en muchos casos, trasmite y asume esos reclamos frente a los gobiernos estatal y federal. Sin embargo, empieza a

ser muestra palpable e inmediata del ejercicio democrático del poder público.

En cuanto al derecho municipal, cuyo fundamento básico está en el artículo 115, debe enriquecerse en cuanto a su técnica, sin llegar a ser incomprensible para quienes resultan electos para los ayuntamientos, que los lleve a ignorarlo, apartarlo o corromperlo; ni abrumador para los gobernados, que pueden ser desalentados ante el conglomerado jurídico que les obliga a cumplir. El equilibrio prescriptivo debe ser la consigna de un buen gobierno.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999 AL MUNICIPIO

Salvador VALENCIA CARMONA*

El municipio mexicano, una de nuestras instituciones más venerables, ha despertado siempre un vivo interés, tanto porque los asuntos que le conciernen llegan muy de cerca al ciudadano, como porque de la solución a sus problemas depende el sano funcionamiento del sistema político en general. Sin embargo, pese a su importancia innegable, los avances de dicha institución han sido insuficientes, no se han encontrado tampoco respuestas definitivas a sus agudas carencias, y por ello se le considera como un tema todavía pendiente en la agenda política del país.

Desgraciadamente, esta situación viene arrastrándose de lejos. Aunque es cierto que el municipio jugó un papel destacado en los momentos de la Independencia, no pudo sustraerse a la pugna entre centralistas y federalistas en el siglo XIX, para terminar agobiado durante la larga dictadura porfirista. La revolución mexicana trajo vientos de cambio para el municipio, no hubo plan o programa de dicho movimiento que no hiciese una referencia más o menos amplia a dicha institución, que se debate también de manera intensa y apasionada en el Constituyente de Querétaro, aunque la regulación que finalmente se aprobó en el artículo 115 constitucional no correspondió a las expectativas que se habían creado.

El referido artículo 115, que ha sido el precepto rector en la materia, permaneció sin alteración durante los primeros años de vigencia de la

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ley fundamental. Sin embargo, más tarde sufrió distintas modificaciones que versaron sobre distintos aspectos: ajuste de la proporcionalidad de los miembros de las legislaturas a los habitantes de cada estado (1928); no reelección de los gobernadores de los estados, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos (1933); extensión del mandato de los gobernadores a seis años (1943); voto a la mujer en las elecciones municipales, después derogado (1947 y 1953); asentamientos urbanos y conurbación (1976); representación proporcional en los ayuntamientos (1977); reforma genérica a los principios rectores del municipio (1983); reacomodo para consagrar el artículo 115 al municipio y el 116 a los estados (1986).

De todas estas reformas constitucionales, fue la de 1983 la que produjo progresos más notables para el municipio. Mediante esta reforma se establecieron garantías para la suspensión de ayuntamientos, que en muchos estados del país se hacían sin mayor trámite; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno del estado colaborará cuando fuera menester; se consagró, en fin, la llamada “esfera económica mínima” de los municipios, enumerando con claridad las contribuciones e ingresos que deberían percibir.²⁸

Si bien los adelantos de la reforma de 1983 son evidentes, juzgamos que fue incompleta porque se quedó a la mitad del camino. Los poderes federales debieron establecer programas de apoyo y darle un seguimiento más efectivo a la reforma, incluso bien pudo expedirse una ley general de carácter marco que desarrollara los nuevos principios constitucionales. Por su parte, los propios gobiernos de los estados debieron tener una respuesta más entusiasta, que se tradujera en una legislación y políticas que propiciaran una mayor autonomía y ámbito de acción a los ayuntamientos. En tales circunstancias, se ha producido la reforma de 1999 que aspira afinar en varios aspectos las modificaciones que hemos comentado.

La preocupación por modificar las normas constitucionales en materia municipal se venía percibiendo varios años antes en diversos partidos, legisladores y representantes de la llamada sociedad civil, así como en

²⁸ Véanse, para esta reforma, Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, pp. 97 y ss.; Hernández Gaona, Pedro Emilio, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991, pp. 31 y ss.; varios autores, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 8 y 9, abril de 1982-mayo de 1983; Valencia Carmona, Salvador, “La nueva estructura constitucional del municipio”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 221-232.

el propio gobierno federal.²⁹ Específicamente, desde 1997 los partidos habían presentado nueve iniciativas, con distintos contenidos y alcances.³⁰

Las iniciativas de los partidos se dictaminaron por las cámaras en el curso de 1999, llegándose a un notable consenso en la reforma constitucional respectiva. De este modo, en la Cámara de Diputados, el 17 de junio del año referido, se emitieron a favor del dictamen trescientos ochenta y siete votos, diecisiete en contra y veinticuatro abstenciones; en tanto que en el Senado, el 26 de junio, se aprobó por ochenta y seis votos a favor y ninguno en contra, aunque con ciertas consideraciones a la minuta de la cámara baja. Una vez aprobado el nuevo texto de la reforma por las legislaturas de los estados, se publicó el 23 de diciembre.

Las modificaciones que por las reformas de 1999 experimentó el artículo 115, pueden condensarse en los siguientes puntos: reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional. A continuación, comentaremos cada uno de los aspectos aquí referidos.

I. RECONOCIMIENTO EXPRESO DEL MUNICIPIO COMO ÁMBITO DE GOBIERNO

Respecto del primer punto, según el dictamen de 15 de junio de 1999 que presentó el pleno de la Cámara de Diputados por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, era necesario reformar la fracción I, en su

²⁹ La preocupación municipalista ha corrido pareja con el nuevo federalismo. Consultar, entre otras, las siguientes actividades que sobre este tema se realizaron: foros regionales organizados por el Senado de la República, foro nacional organizado por varios gobiernos estatales y municipales en la ciudad de Guadalajara, foros de consulta efectuados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, todos ellos llevados a cabo en 1995; también, el “Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de agosto de 1997.

³⁰ Dichas iniciativas proponían reformas a diversos aspectos del artículo 115 y fueron de las siguientes organizaciones partidarias: Partido del Trabajo, iniciativas de 23 de octubre y 11 de diciembre de 1997; Partido Acción Nacional, de 13 de noviembre de 1997 y 31 de mayo de 1998; Partido de la Revolución Democrática, de 2 y 23 de abril de 1998, y de 30 de abril de 1999; Partido Revolucionario Institucional, de 11 de diciembre de 1998 y 26 de mayo de 1999.

primer párrafo, “con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno”. Para ello se consideró conveniente sustituir en ese párrafo el término “administrar” por el de “gobernar”, para dejar claro el cometido general del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

¿La sustitución del término “administrar” por “gobernar” tendrá un sentido meramente declarativo o tiene un alcance mayor?

Cabe afirmar, a juzgar por la intención del legislador, que se pretende con tal modificación superar la concepción administrativista del municipio, conceptuarlo no sólo como una mera descentralización territorial del Estado mexicano, sino también como una entidad dotada de un ámbito de gobierno cada vez más autónomo. Este propósito obviamente no se satisfará sólo con un cambio semántico, aunque es útil que se declare en la propia norma primaria la jerarquía gubernamental que posee la corporación municipal.

Por otra parte, según lo asienta el propio legislador en el dictamen referido, dicha modificación persigue no sólo la exclusión de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, busque ejercer funciones municipales; en otras palabras, se trata de eliminar la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento. Desde luego, lo anterior no afecta la posibilidad de que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, así como de que el municipio otorgue concesiones, autorizaciones o contrataciones de cualquier índole.

En el párrafo quinto de la fracción I, para complementar lo anterior, se dispone ahora que los consejos municipales, que surgen cuando hay renuncia, suspensión o se ha declarado desaparecido a un ayuntamiento, estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. AUTONOMÍA JURÍDICA Y LEYES ESTATALES SOBRE CUESTIONES MUNICIPALES

Desde 1983 se había descrito, en concisa y acertada fórmula, la autonomía jurídica de los ayuntamientos; esta adición tuvo la ventaja in-

mediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio tuvo y que sólo algunos teóricos trasnochados ponían en entredicho. Infortunadamente, a pesar de aquella reforma, no se ha iniciado un movimiento que reactive el derecho municipal tan olvidado y obsoleto que se encuentra en vigor en muchos ayuntamientos del país, algunos de cuyos ordenamientos son verdaderas piezas de museo. En este sentido, a los ayuntamientos les corresponde una gran tarea jurídica que actualice y ponga punto a los distintos reglamentos y normas que lo rigen; dicha tarea es aun más imperativa en aquellos municipios de amplias dimensiones, en los cuales las numerosas disposiciones que expiden para regular las actividades comunales deben estar apropiadamente codificadas, no dispersas.

A este respecto, el legislador constitucional ha vuelto a la carga en 1999, modificando el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, con un doble propósito: ampliar el concepto de autonomía jurídica y delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal.

En cuanto a la autonomía jurídica, se reproduce casi en sus términos la fórmula anterior, misma que atribuía a los ayuntamientos facultades para expedir (ahora se dice con menos propiedad “aprobar”, acto interno del cabildo distinto de expedir normas para ciudadanía) “bandos de policía y Gobierno (tampoco se explica por qué se suprimió la expresión ‘buen gobierno’ que tenía su razón histórica),³¹ los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Hasta ahí el texto es similar, pero ahora se ha añadido que tales ordenamientos se aprueban para que los ayuntamientos “organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”; este añadido lo consideramos obvio, en virtud de que los ordenamientos que tradicionalmente expedían los ayuntamientos eran con tales propósitos. Por otra parte, se ha precisado también que tales facultades “aprobatorias” se ejercitan “de acuerdo con

³¹ En efecto, el buen gobierno alude a la actividad tendente a beneficiar los intereses públicos de una comunidad o de los individuos que la componen, en tanto que el concepto de policía no lo era en el sentido común y corriente del término sino en el sentido administrativo como el arreglo y cuidado de una ciudad. Cfr. Aragón Salcido, María Inés, *El municipio en México, ¿bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, Instituto Sonorense de Administración Pública, pp. 88 y ss.

las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados”.

¿Qué se pretendió en el fondo con estos agregados al párrafo segundo de la fracción II?

La intención del legislador se aclara en el dictamen de la Cámara de Diputados, al que ya hicimos referencia, el cual expresa que se estimó apropiado sustituir el concepto “bases normativas” que tenía el texto anterior de la fracción II por el de “leyes estatales en materia municipal”, para de esta manera deslindar los ámbitos competenciales de las legislaturas y de los ayuntamientos.

Consecuentemente, se trata de proporcionar un criterio de delimitación entre los ordenamientos que competen a los ayuntamientos y las leyes que en materia municipal conciernen a las legislaturas. De este modo, corresponde a las legislaturas, como bien lo dijo el dictamen de la Cámara de Diputados ya referido, establecer un “marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio”. Por otro lado queda a los ordenamientos que expiden los ayuntamientos, “todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal”, así como los demás aspectos reglamentarios necesarios para las actividades municipales.

Ahora bien, para definir el objeto que deben tener las leyes que expidan las legislaturas en materia municipal, se han incorporado varios incisos a la referida fracción II del artículo 115.

En primer lugar, en el inciso *a* de la fracción II, se subraya que las leyes que expidan las legislaturas en materia municipal tendrán por objeto establecer “las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo”. Este último, se agrega, debe incluir “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”.

Se contiene en la modificación anterior una de las aportaciones de mayor mérito en la reforma constitucional reciente, en virtud de que se vierten las bases para modernizar la justicia en el ámbito administrativo municipal, que se encuentra notablemente atrasada respecto de otras esferas de la administración. Dicho avance de la justicia administrativa municipal deberá manifestarse en una regulación jurídica más apropiada,

que establezca claramente los límites de la autoridad y brinde mayor seguridad jurídica a los gobernados.

A este respecto, en otra oportunidad, habíamos expresado que otras innovaciones que requerían incorporarse en las leyes orgánicas municipales eran los instrumentos esenciales de la justicia administrativa. En primer término, era menester expedir las llamadas leyes de procedimiento administrativo para establecer un cauce adecuado a la multiforme actividad administrativa, no sólo por lo que se refiere a los actos que se consideran reglados, sino inclusive a los que otorgan facultades discrecionales, con el fin de evitar la multiplicidad de actuaciones y la incertidumbre de los administrados en cuanto a su conocimiento y su intervención en los actos y resoluciones que los afecten. Por otro lado, afirmamos también que se requería establecer en la administración municipal una regulación uniforme de los recursos internos administrativos sobre los cuales existe una verdadera anarquía en diferentes ordenamientos; mediante tales bases uniformes, tanto en su denominación como en su trámite, se puede evitar la indefensión de los afectados, situación que existe actualmente.³²

Finalmente, en lo que se refiere a los incisos *b* a *e* de la fracción II, se han fijado también normas procedimentales para ciertos casos importantes: resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal o actos y convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; convenios en materia de servicios públicos y administración de contribuciones; casos de municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes, y conflictos entre el municipio y el gobierno del Estado con motivo de los convenios celebrados.

III. MODIFICACIONES A LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En la fracción III del artículo 115 se enumeran los servicios públicos que tienen el carácter de municipales; en virtud de la reforma de 1999 se han hecho diversas modificaciones a algunos de los incisos que la componen, a saber: *a*) a la materia de agua potable y alcantarillado se

³² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 996.

le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; c) en lo que se refiere al servicio de limpia, se añaden también los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos; g) al concepto de parques, calles y jardines, se le agrega genéricamente “el equipamiento”, que se entiende como la obra, el mobiliario y la infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados; h) se ha adicionado con un reenvío al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal.

Las modificaciones anteriores son resultado de ese ocioso afán reglamentario que a veces acomete a los legisladores, ya que en su mayoría son innecesarias, sea porque el concepto genérico las comprendía o por que una adecuada interpretación constitucional podía fácilmente inferirlas; tales son las expresiones “agua potable” respecto de aguas residuales, “alcantarillado” de drenaje; “limpia pública” de residuos, o “calles, parques y jardines” de equipamiento.

La única reforma que añade algo nuevo al texto constitucional es la del inciso h que se refiere a la “policía preventiva municipal”, en virtud de que en este aspecto los gobiernos de no pocos estados tenían una influencia preponderante, o de plano de ellos dependía en última instancia su manejo. Precisamente, para reforzar esta facultad, se le ha dado a la fracción VII del artículo 115 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”. Por otra parte, antes de la reforma, los gobernadores de los estados tenían el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren habitual o transitoriamente (generalmente, las capitales de los estados), ahora la policía preventiva municipal dependerá en dichos lugares también del alcalde; no obstante, para ser congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, 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.

IV. ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS MÁS AMPLIA

Desde 1983 se había reconocido que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos, podían coordi-

narse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondiesen.

Ahora con la reforma de 1999, como se desprende del nuevo párrafo colocado al final de la fracción II del artículo 115, dicha posibilidad se ha tornado mucho más amplia; efectivamente, ahora pueden asociarse no sólo los municipios de un mismo estado, sino también los municipios de dos o más estados, siempre y cuando cuenten con la aprobación de las legislaturas respectivas. Es digna de encomio esta reforma en materia de cooperación municipal, mecanismo que en otros países ha rendido buenos frutos, ojalá se arraigue de manera más decidida en el nuestro. Hay que reconocer, empero, que hasta ahora dicha cooperación ha sido en nuestro medio exigua debido a múltiples factores, entre otros, orgullos de aldea malentendidos, conflictos de intereses o falta de una efectiva cultura comunitaria.

Por otra parte, muchos de los problemas que confrontan los municipios, como son los de basura, contaminación ambiental, transporte en zonas metropolitanas, preservación de la ecología o regulación del suelo, no pueden solucionarse a fondo sin un trabajo conjunto, particularmente cuando hay conurbación. Indudablemente, es muy aconsejable que en las leyes locales de carácter municipal y en los propios ordenamientos que expidan los ayuntamientos, se establezcan procedimientos jurídicos pertinentes para la coordinación e intercambio de experiencias municipales.

Es más, como bien lo señala la doctrina,³³ la referida cooperación intermunicipal puede revestir diferentes y variadas formas, he aquí las principales: *a)* cooperación voluntaria, espontánea y decidida por las municipalidades, o bien, cooperación obligada, impuesta por los niveles superiores; *b)* cooperación para un fin especial único, o bien para objetivos múltiples, general o casi general; *c)* cooperación para la realización en común de una obra o la prestación de un servicio; *d)* cooperación permanente, mediante la constitución de una organización común, o bien a través de reuniones especiales, esporádicas y hasta informales; *e)* cooperación a través de la creación de un ente de derecho público, en el ámbito local o nacional, mancomunidad, asociación, unión regida por una corporación, junta o comisión, o bien, cooperación mediante la constitución de una empresa de derecho privado, sociedad anónima, sociedad

33 Márquez Carbó, Luis, "La cooperación intermunicipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1981, pp. 23 y ss.

de responsabilidad limitada, o acuerdos por contrato, y *f*) cooperación exclusivamente entre municipalidades, o bien, cooperación en que además de los municipios intervengan entidades supramunicipales (gobiernos estatal, federal o incluso organismos descentralizados); cooperación entre las municipalidades de un mismo país, o bien, cooperación en la que tomen parte organismos comunales de otro u otros países.

V. PRECISIONES HACENDARIAS Y TRIBUTARIAS

Se han efectuado diversas precisiones a la fracción IV del artículo 115, en la cual se estableció desde hace varios años la llamada “esfera económica mínima de los municipios”, que unida a otras medidas ha logrado aliviar a los municipios de su aguda postración financiera, aunque todavía falta un buen trecho por recorrer.

Dichas precisiones tienen el propósito de fortalecer la mencionada esfera y son las siguientes: *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 no solo revisarán sino también 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.

VI. DESARROLLO URBANO, ECOLOGÍA Y PLANEACIÓN REGIONAL

Se ha reformado la fracción V del artículo 115, dándole más claridad al dividirla en incisos y reforzando al municipio en las materias que regula. En relación con el texto anterior, en el actual se amplían las facultades municipales en los siguientes aspectos: inciso *c*, se le otorga participación en la formulación de planes de desarrollo regional; inciso *d*, se faculta al municipio no sólo para manejar y controlar el uso del

suelo, sino también para autorizarlo; inciso *g*, el municipio podrá participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; inciso *h*, se concede intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial, e inciso *i*, se faculta al ayuntamiento para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es saludable que aumente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente, la cual ha sido hasta ahora 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. Aunque se han hecho algunos esfuerzos, los gobiernos de los estados y de los municipios tienen en los ámbitos que comentamos responsabilidades y tareas urgentes, la reforma debe servir para que revisen de manera cuidadosa su legislación, en las materias indicadas, y apliquen programas apropiados. Ojalá esta reforma sirva de acicate a dichos gobiernos para elaborar medidas que eleven el nivel de vida de los ciudadanos en renglones tan importantes.

Finalmente, ha sido también meritorio que la reforma constitucional destaque la importancia del desarrollo regional para los municipios de México. Los municipios no pueden seguir actuando de manera aislada, muchas veces egoísta, deben formular sus planes de desarrollo y sus programas encuadrándolos sobre un ámbito geográfico más amplio que es precisamente la región, misma que a su vez requiere ubicarse dentro del contexto nacional. Desarrollo municipal, regional y nacional son complementarios y parte de un mismo proceso. 