



INNOVACIÓN Y
CONTINUIDAD
DEL MUNICIPIO
MEXICANO
ANÁLISIS DE LA
REFORMA MUNICIPAL
DE 13 ESTADOS DE
LA REPÚBLICA

Tonatiuh Guillén
Alicia Ziccardi
Coordinadores



Las ciencias sociales
SEGUNDA DÉCADA

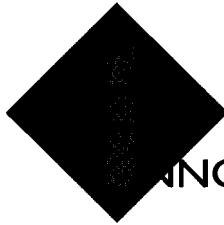


CONOCER
PARA DECIDIR





**INNOVACIÓN Y
CONTINUIDAD
DEL MUNICIPIO
MEXICANO
ANÁLISIS DE LA
REFORMA MUNICIPAL
DE 13 ESTADOS DE
LA REPÚBLICA**



**INNOVACIÓN Y
CONTINUIDAD
DEL MUNICIPIO
MEXICANO
ANÁLISIS DE LA
REFORMA MUNICIPAL
DE 13 ESTADOS DE
LA REPÚBLICA**

**Tonatiuh Guillén
Alicia Ziccardi**
Coordinadores



Los autores agradecen a la
Fundación Ford el apoyo otorgado
para la realización de esta investigación
y la edición de este libro

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, septiembre del año 2004

© 2004

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

© 2004

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-487-3

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

TONATIUH GUILLÉN*

ALICIA ZICCARDI**

Introducción: parámetros de la reforma municipal en México

EL PRESENTE libro tiene el objetivo de analizar el proceso de la reforma municipal en México, desde el panorama que ofrecen los estados de la República y las adecuaciones que hicieron entre el 2000 y el 2001 a sus constituciones y leyes en materia municipal. La reforma del artículo 115 de la Constitución del país, realizada en 1999, fue el mandato que impulsó a las entidades a actualizar su marco jurídico municipal, prácticamente de manera simultánea a lo largo del país. Esta relativa sincronía de las reformas estatales configura una base primaria que permite la comparación de sus experiencias, las cuales analizamos en este libro con el objetivo de evaluar sus aportaciones a la modernización de la institución municipal.

Los 13 estudios aquí presentados sobre la reforma municipal representan las principales situaciones políticas e institucionales que enmarcaron las adecuaciones constitucionales y las leyes secundarias en los estados. Los resultados ofrecidos pretenden reconstruir las dinámicas, los actores y, particularmente, los contenidos jurídicos que han asumido las reformas municipales en los estados. Desde la perspectiva de estos últimos, los casos estudiados en efecto explican e ilustran el conjunto de posibilidades que tuvieron los actores locales en los procesos estatales de reforma que protagonizaron.

El énfasis en la dimensión jurídica de la reforma, por supuesto, no implica desconocer su naturaleza compleja, multidimensio-

* Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nal y diversa para cada entidad del país. La selección de los estudios de caso, además del criterio geográfico que nos permitió su distribución considerando grandes regiones del país, en el norte, centro y sur, consideró otros criterios que han formado parte del debate municipalista en México. Para comenzar, la relación entre el municipio, como forma primaria del gobierno local y, del otro lado, la reivindicación de autonomía por los pueblos indios, obligaba al estudio de experiencias en donde ambas dimensiones tuvieran su expresión más acabada. Con esta perspectiva se incluyeron los estudios correspondientes a los estados de Oaxaca y Chiapas, en los cuales había la expectativa de alguna reflexión integral entre la reforma municipal y la manifiesta presencia de formas indígenas de gobierno. El intenso debate sobre el reconocimiento de las instituciones indígenas de gobierno, por lo demás, coincidió en tiempo con la reforma legislativa a nivel federal del artículo 115, en 1999, y de otros artículos que se modificaron en el 2001 (1o., 2o., 4o., 18 y el propio 115) como respuesta a las demandas que en particular procedían desde Chiapas, con el EZLN. En estas condiciones, el balance de la reforma municipal en Oaxaca y Chiapas era relevante para esta investigación, sin desconocer que en otros casos la población indígena y sus demandas de autogobierno son también importantes, como en Veracruz y Tlaxcala, por ejemplo.¹

El tercer criterio que fue utilizado en la selección de los casos reunidos en este libro fue el de modernización, en el sentido socioeconómico y político. Se ha reconocido que en los estados de la frontera norte del país y, de manera puntual, en los mayores de sus municipios, se encuentran rasgos de rápida evolución de la institución municipal. Considerando temas como población, crecimiento económico y la expansión de los aparatos municipales de gobierno, en la frontera norte se localizan experiencias de gran dinamismo. En el aspecto político, no está de más recordar que en los estados del norte se inició la gran oleada que a partir de 1983 fue convir-

¹ Cabe anticipar que se cumplió sólo parcialmente nuestra expectativa sobre un debate municipal en los estados que concibiera de manera integral al tema municipalista y al indígena. En lo esencial, el tema municipal y el indígena continuaron analizados conceptual y jurídicamente en forma separada, cuando lo adecuado sería concebirlos dentro de un concepto más amplio de gobierno local en México, que permitiera el desarrollo de su diversidad.

tiendo a la alternancia política en un evento cotidiano en los municipios. Por estas características, cabía esperar la existencia de un debate municipalista más afinado, con mayores antecedentes de debate intergubernamental, de características plurales e inserto en un contexto electoral competitivo. La reforma municipal en estas entidades, como hipótesis, tenía los mayores antecedentes institucionales, políticos y de desarrollo socioeconómico, para potenciar un debate vanguardista sobre el nuevo perfil del municipio mexicano, adecuado a su realidad predominantemente urbana. Con esta expectativa, fueron seleccionados los casos de Chihuahua, Baja California y Coahuila para analizar los alcances de la reforma municipal en la frontera norte de México.²

Por su parte, las experiencias de Campeche y Querétaro corresponden a entidades de desarrollo socioeconómico medio, en transición –y polarización– de la sociedad dedicada a actividades primarias que ahora se concentra progresivamente en actividades industriales o petroleras, como es el caso de Campeche. En este escenario, la interrogante fue si su reforma municipal reflejaba a esa segmentación interna, si respondía a las necesidades de los nuevos polos demográficos y políticos, localizados en determinados municipios; o bien, si se lograba equilibrar su diseño considerando esa heterogeneidad. En esta misma secuencia, por otra parte, tenemos la experiencia de estados con una dinámica socioeconómica más estable, como son los casos de Colima y Zacatecas, haciendo notar de este último su perfil intenso migratorio, que repercute en una dinámica económica local dependiente en gran medida de remesas económicas que la entidad recibe de Estados Unidos.

El siguiente grupo de estados seleccionados obedeció a criterios más específicos, derivados de su situación particular. En el caso del Estado de México, su relevancia se deriva de su relación e integración con el Área Metropolitana de la Ciudad de México, que

²Como podrá apreciarse en los respectivos capítulos, la hipótesis planteada sobre los estados de la frontera norte se cumplió en los casos de Coahuila y Baja California. Por su lado, el caso de Chihuahua, pese a haber configurado la experiencia más amplia de movilización ciudadana y de formación de actores políticos alternativos al PRI en los años ochenta y, además, pese que la alternancia política se ha convertido en una práctica usual, la reforma municipal se mantuvo en los parámetros tradicionales, tanto en su contenido como en su proceso legislativo.

obliga a un concepto de municipio no tradicional, abiertamente inserto en un sistema metropolitano de municipios articulados con el Distrito Federal. La experiencia del Estado de México, nominalmente, podía reflexionar sobre esta realidad institucional compleja, reflejando esta perspectiva y sus necesidades en la reforma municipal estatal. La búsqueda de la diversidad municipal y en particular la existencia de municipios metropolitanos condujo a analizar la experiencia de este estado. Como se verá en el análisis de este caso la reforma no contempló estos temas.

Por otra parte, el estado de Guanajuato durante los últimos años ha destacado en los estudios municipales dado el impulso innovador que las administraciones locales han desarrollado desde principios de los años noventa. Muchas prácticas de gobierno creadas en la entidad son ahora experiencias comunes en municipios de otros estados del país. Puede incluso argumentarse que en Guanajuato existe una tradición municipalista que se remonta décadas atrás, que le ha permitido conservar este papel creativo. La coyuntura de la reforma municipal planteaba así la interrogante sobre la capacidad de Guanajuato para continuar con ese impulso municipalista innovador; o bien, si este impulso ya ha perdido intensidad, encontrado un límite, como pareciera ser su actual situación.³

En el rubro de casos especiales encontramos también la experiencia del estado de Tlaxcala, que ha constituido una vertiente municipalista con tradición propia, relacionada incluso con su pasado colonial e indígena. En Tlaxcala existen antecedentes importantes de reconocimiento del gobierno local por parte de las instituciones estatales, incluso a nivel comunitario. Actualmente, por ejemplo, la composición de sus ayuntamientos incluye la representación comunitaria –autoridades auxiliares, en otras entidades– la cual tiene el mismo peso político que los regidores electos en las votaciones municipales. Este énfasis tlaxcalteca sobre el ámbito comunitario es una vertiente original que permite distribuir con

³ Considerando estos antecedentes y el resultado del análisis presentado en el capítulo respectivo, el estado de Guanajuato muestra una trayectoria de creatividad e innovación, que desafortunadamente se perfila ahora hacia contenidos con estabilidad y continuidad, pero que aportan pocos elementos a la modernización de la institución municipal.

mayor equidad los recursos municipales y el poder político en los municipios y entre la sociedad municipal. Desde esta perspectiva, la reforma municipal y sus aportaciones en Tlaxcala cobraban particular interés para este balance sobre las reformas estatales.

Los estudios de caso, como puede suponerse, en su selección consideraron además el criterio político partidario. Es evidente que a nivel nacional el debate sobre los municipios y sus reformas jurídicas está en control de los partidos políticos nacionales, a través de su presencia en el Congreso de la Unión. Teniendo en cuenta esta relación entre partidos y reforma municipal, los estados seleccionados cumplen el requisito de pluralidad, que en este caso se basa en los ejecutivos estatales. Los estados seleccionados representan situaciones con distintos partidos en las gubernaturas, lo cual supone –dicho sea claramente– que los gobernadores son todavía poderes capaces de influir las reformas legislativas estatales, incluyendo la municipal. Este criterio político tiene un implícito adicional, al asumir que los gobernadores podrían impulsar los proyectos que sobre el municipio defienden sus respectivos partidos. Con ambos supuestos, los estados seleccionados corresponden a entidades con gobiernos del PRI (6), del PAN (3), del PRD (2) y de la Alianza por Chiapas (1); si bien, en este último caso pudiera contabilizarse al PRD la gubernatura, dada la afiliación del gobernador a este partido (2001).

La relación entre partido, gobierno estatal y reforma municipal en los estados del país, como podrá apreciarse en los capítulos del libro, no se define de manera única. Es decir, no existe una conexión directa entre determinados contenidos de la reforma y determinados partidos políticos en los gobiernos estatales. Desde la perspectiva de estos últimos y de los mayores partidos nacionales, tanto existen casos de reformas municipales innovadoras, como otras experiencias que se limitaron a adaptar literalmente las modificaciones de la constitución federal en materia municipal.

Por otro lado, en las formas constitucionales y legales se condensa el contenido esencial del municipio y las bases de su diseño institucional, que determinan las potencialidades y restricciones de la acción pública local. Con esta perspectiva, una vez que en la

Constitución federal se realizó un esfuerzo de modernización –sin duda, no suficiente– en 1999, cabe analizar la secuencia de este proceso en los estados de la República basados en la pregunta siguiente. ¿Si los estados ejercieron su potencial federalista, qué les posibilita trascender y ampliar el parámetro jurídico de la Constitución del país, sin contradecirla; o por el contrario, si las inercias legislativas heredadas del centralismo y de un sistema político de partido único siguen reproduciéndose?

Puede adelantarse que las reformas estatales en materia municipal se ubicaron entre ambas posibilidades, como muestran los estudios aquí expuestos. Es posible identificar entidades cuyas adecuaciones se apegaron textualmente a las modificaciones y adiciones del artículo 115 de la Constitución federal; y de igual modo, a otro grupo mayoritario de entidades que hicieron aportaciones adicionales al diseño jurídico de sus municipios, si bien con diferentes grados de innovación acorde con su respectiva problemática estatal. Considerando en particular a este segundo grupo, puede argumentarse que a partir del 2000 se han sentado las primeras bases de un diseño municipal que avanza en congruencia con el sistema federal del Estado mexicano, que implica diversidad, si bien en una etapa todavía incipiente. Por lo pronto, lo importante es la inauguración del camino y los primeros pasos en la configuración de un buen gobierno local, eficiente, democrático y diverso.

REFORMA MUNICIPAL: ENTRE DESFASES Y DIVERSIDAD

EL PROCESO de la reforma municipal en México articula distintas dimensiones. Por un lado, la jurídica, que se condensa en los documentos constitucionales, federal y de los estados, en las leyes estatales y en la propia reglamentación municipal. Por otro lado, la dimensión relativa a sus actores sociales, políticos e institucionales, que en su interacción han ido definiendo su contenido. Adicionalmente, en el marco intergubernamental podemos ubicar un tercer componente de la reforma municipal, dada su inherente vinculación con la reforma del Estado y, particularmente, con los

cambios en su estructura que avanzan hacia una modificación de los “pesos relativos” entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y que se expresa en cambios en sus dimensiones, recursos, funciones y atribuciones. Un cuarto componente surge de relacionar la reforma municipal con los acelerados cambios que suceden en la vida regional, en su política, economía, población, que en los hechos modifican el mapa centralizado del país, expresando una evolución macrosocial que redefine el perfil de la nación con su movimiento.

Considerando las dimensiones anteriores, la reforma municipal se revela como un proceso de gran complejidad que enfrenta diferentes retos para definir su trayectoria y, sobre todo, sin que exista alguna instancia que pueda asumir el control de todas las variables que la integran. Es decir, la reforma municipal configura un proceso en curso, *de facto*, como parte de la evolución del conjunto de las instituciones del Estado, e impulsado por los cambios sociales que suceden en las regiones del país, particularmente los de tipo político y social. Estas características explican que la reforma municipal, en cuanto proceso *de facto*, encuentre desfases entre las dimensiones que lo integran. En consecuencia, las condiciones de su evolución hacen imposible un proceso sincrónico, articulado y coherente. Por el contrario, su práctica inevitable es moverse entre contradicciones, rezagos y trayectorias en tensión.

Debido a estas condiciones, se explica que su dimensión jurídica se encuentre continuamente rezagada frente a las necesidades de consolidación institucional que tienen los municipios. Por ejemplo, todo mundo coincide en la necesidad de una institución municipal estable, con capacidad de acción en el corto y largo plazo. Sin embargo, la legislación, al impedir la reelección inmediata de sus autoridades, determina ciclos cortos y grandes dosis de inexperiencia en sus tomadores de decisiones y en los operadores de sus programas. Al mismo tiempo, sobre este mismo tema de la reelección, entre la mayoría de los actores políticos que tienen capacidad de decidir cambios legales predominan concepciones tradicionales sobre el gobierno municipal; o bien, tienen desconfianza en los avances democráticos que puedan lograrse en la esfera local, por lo cual no

asumen iniciativas para eliminar el impedimento de reelección inmediata. Este tipo de contradicción se reitera en otros asuntos prioritarios, como es la hacienda municipal, la descentralización de funciones y servicios, la profesionalización del aparato de gobierno, el desarrollo de formas más evolucionadas de participación ciudadana, entre otros. Al final de cuentas, debido a este complejo mapa de dimensiones, encontramos que entre las necesidades prácticas del desarrollo municipal, el marco jurídico y los actores políticos, lo normal es encontrar un continuo desfase y posiciones contradictorias.

La complejidad de la reforma municipal se refleja también en su dinámica jurídica. Simplemente atendiendo a la estructura federal del sistema legislativo del país, se abre la posibilidad de múltiples instancias incidiendo sobre el marco legal de los municipios. Del vértice que parte desde el Congreso de la Unión, prosigue un nivel adicional de concreción en las legislaturas de los estados, para finalmente adquirir una forma reglamentaria en y por los ayuntamientos. De este modo, partiendo de las definiciones de la Constitución nacional sobre el municipio, hasta el momento de sus expresiones reglamentarias municipales, los caminos posibles pueden ser muy diversos. En este aspecto, la reforma municipal refleja un potencial de diversidad excepcionalmente amplio, que usualmente no se desarrolla debido a la pesada historia de centralismo que ha marcado a la práctica legislativa del país. No obstante esta limitación histórica –que progresivamente es erosionada por la pluralidad política que se consolida en los tres órdenes de gobierno– no se anuló del todo la complejidad de expresiones de la reforma municipal. Considerando la estructura federal del sistema jurídico mexicano, las diferentes instancias que participan en la reforma municipal en los tres órdenes de gobierno, la creciente pluralidad que se registra en prácticamente todas las instituciones del Estado y en el comportamiento de los actores que las integran, y el propio impulso *de facto* que consolida a los gobiernos municipales, entre otros, el resultado es una progresiva evolución municipal compleja y, además, *diversa*. Precisamente, uno de los retos centrales de la reforma municipal es el reconocimiento y la consolidación de su diversidad.

La necesidad de la trayectoria hacia la diversidad destaca si se contrasta la relativa homogeneidad de las formas jurídicas municipales, en las constituciones federal y estatales, y del otro lado, la heterogeneidad de la sociedad, la cultura y las características socioeconómicas y regionales de los municipios. Desde este escenario dual puede describirse uno más de los desfases que caracterizan el estatus actual de la reforma municipal en México, y al mismo tiempo, de que sea estratégica su orientación hacia un diseño diverso de las instituciones municipales.

El análisis de la reforma al artículo 115 constitucional federal introducida en 1999, así como de las adaptaciones constitucionales y legislativas que han hecho los estados, pueden considerarse un parámetro básico para medir la complejidad del proceso de reforma municipal. Y al mismo tiempo es un parámetro para evaluar su diversidad institucional, que equivale al “grado de adecuación” del diseño municipal al perfil propio de cada estado y de cada municipio. Cada avance en esta dirección significa tomar distancia con el modelo homogéneo del pasado y, por consiguiente, abre la posibilidad de una mejor institución municipal en la misma medida de su especificidad.

Los resultados que se presentan en los capítulos de este libro, precisamente ilustran la complejidad del proceso tanto como la trayectoria hacia la diversidad municipal, en la medida que cada estado especifica su legislación. Con grados desiguales, con distintos énfasis, pero en todos los casos encontramos adecuaciones constitucionales que comienzan a delinear una práctica más *federal* de las reformas legislativas. El molde de homogeneidad y del centralismo constitucional comienza a romperse progresivamente y, por consiguiente, la especificidad del diseño institucional municipal para cada estado es una pregunta que ahora tiene pertinencia empírica.

Por supuesto, el tema apenas comienza a abrirse, por lo cual no cabe esperar contrastes radicales en el perfil constitucional de los municipios en cada estado. Lo que estamos sugiriendo es el inicio de una ruta con esta dirección. Como también es preciso advertir que las experiencias de reforma municipal en los estados todavía

reflejan la presencia de viejas inercias centralistas, que reducen la adecuación constitucional y legislativa a copias textuales de la Constitución federal, sin aportar nuevos elementos. La reforma municipal en los estados se mueve así entre estos parámetros del proceso legislativo: entre una corriente federalista y, por consiguiente, promotora de la diversidad institucional municipal, y del otro lado, una inercia derivada del centralismo que sigue concibiendo al municipio dentro de un molde homogéneo.

REFORMA MUNICIPAL: ENTRE DOS PERIODOS POLÍTICOS DEL PAÍS

LA CONSOLIDACIÓN de la democracia y de las instituciones que la soportan, particularmente mediante el IFE en el ámbito nacional y los partidos políticos, así como el desarrollo de la pluralidad arraigada en la sociedad y sus organizaciones sociales y políticas, posibilitaron que en las elecciones federales de 1997 variara sustancialmente la integración de la Cámara de Diputados.⁴ Por vez primera, la distribución obtenida por los partidos favorecía a aquéllos de oposición por encima del dominante PRI. Los efectos de esta nueva situación han sido de gran relevancia, no sólo para los resultados inmediatos del proceso legislativo federal, sino además porque abrieron una trayectoria política que reconoció abiertamente la capacidad de los partidos de oposición para incidir en la definición de las grandes políticas nacionales, e incluso para asumir el control de instituciones como la Presidencia de la República, como sucedió a partir del año 2000.

La reforma al artículo 115 de la Constitución federal sucede justamente en esa etapa inicial de una pluralidad política que invertía las relaciones de poder tradicionales. La primera gran expresión de este proceso, entre los poderes federales, ocurrió precisamente en la Cámara de Diputados, en la legislatura vigente entre 1997 y el 2000. En este entorno inicial, los partidos de oposición estrenaban nuevas capacidades políticas al interior del Poder Legislativo

⁴Un balance entre transición democrática y pluralidad política en las instituciones de gobierno se encuentra en A. Lujambio (2000: 191).

federal. Al disponer de mayoría en la Cámara de Diputados, asumieron el control de una de sus atribuciones fundamentales: la definición del presupuesto federal. Del mismo modo, sus nuevas capacidades permitían influir al proceso legislativo en su conjunto, dado que la Cámara de Senadores —que ha persistido bajo el control del PRI— debía negociar sus iniciativas con su contraparte de diputados. Del mismo modo, cabe añadir que las iniciativas de los diputados debían pasar por el filtro de los senadores.

Esta breve descripción indica que era muy precaria la mayoría de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados y que en la de senadores, la mayoría seguía favoreciendo al PRI. En este contexto, las iniciativas de los partidos de oposición tenían un escenario de obligada e inevitable negociación con el PRI y con el Ejecutivo federal. Hasta ese momento, la estructura presidencialista del poder no se había modificado sustancialmente. La oposición disponía de elementos de negociación muy importantes, pero por sí misma no tenía la capacidad para aprobar iniciativas de ley, ni mucho menos, reformas constitucionales. Las relaciones entre el PAN y el PRD, los mayores partidos de oposición, no habían sido del todo compatibles y durante los últimos años, sus relaciones han estado marcadas por conflictos, competencia electoral y por proyectos políticos distintos. Además, la estrategia seguida por el PAN durante los años noventa se inclinó más a la negociación y el acercamiento con el gobierno federal y menos a construir alianzas con los demás partidos de oposición.

De esta manera, la integración de la Cámara de Diputados y la historia de las relaciones entre los partidos, hacían más probable que los proyectos legislativos de éxito fuesen los impulsados conjuntamente por el PAN y el PRI. Cabe añadir que entre 1997 y el 2000, a pesar del relevante hecho que significó para el PRI y el sistema político nacional la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados, en esencia este partido no había perdido su predominio nacional ni el control del proceso legislativo en su conjunto; ya no se trataba de un dominio absoluto, por supuesto, pero el escenario del PRI tampoco era de fragilidad.

La iniciativa que reformó el artículo 115 en 1999 fue promovida por el Partido Acción Nacional y éste la consideró *su* logro.⁵ Considerando lo anteriormente descrito, se trató de un proyecto negociado en un contexto aún sujeto a importantes limitaciones políticas, considerando a su contraparte priísta y al gobierno federal. Es decir, el contenido de la iniciativa, desde esta perspectiva, fue acotado por los intereses y las concepciones del sistema político dominante en ese momento, pese a las intenciones que pudo haber tenido la iniciativa original del PAN de mayor proyección institucional para el municipio. Sucedió así la paradoja de una apertura que permitió a la oposición incidir activamente en el proceso legislativo, pero dentro de un contexto que acotaba contenidos en función de los parámetros del sistema político vigente. Podía avanzarse en la innovación legislativa, pero entre límites determinados con anterioridad. El contenido del nuevo artículo 115, redactado en este escenario de 1999, refleja esas tensiones derivadas de la fase inicial de la nueva coyuntura de pluralidad política del país.

El indicador más evidente del escenario político en el cual se definió al nuevo artículo 115 constitucional fue lo cerrado de los espacios y de los interlocutores de la negociación. En términos generales, la redacción fue iniciada por el PAN y regulada por el PRI. Pero a pesar de esta novedosa combinación, la negociación misma se desarrolló entre los usos y costumbres tradicionales, es decir, limitada a un reducido número de personas, excluyendo al PRD —que también había presentado una iniciativa— e incluso obviando en gran medida a la comisión de la Cámara de Diputados responsable formal de la elaboración del dictamen. Más aún, los detalles del acuerdo se afinaron fuera del recinto legislativo, en las instalaciones de la Secretaría de Gobernación, como era usual que ocurriera en el aún vigente sistema político presidencialista. Pero la principal limitación en este camino que condujo a la reforma del artículo 115 fue que los municipios, los principales interesados, no formaron parte del debate, ni tampoco las organizaciones sociales relacionadas con el tema. En síntesis, la reforma se produce en un momento en el que

⁵Discurso del diputado Juan Marcos Gutiérrez González, presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, Cámara de Diputados, 16 junio de 1999.

aún no se había logrado trascender al modelo centralizado y cupular del proceso legislativo.⁶

Al final de este trayecto, el artículo 115 fue votado en la Cámara de Diputados con amplia mayoría, contando con el voto del PRD. La suma del voto perredista reconocía que la nueva redacción contenía avances que valía la pena consolidar, especialmente si el esfuerzo se continuaba por las legislaturas estatales.⁷ En el Senado de la República la aprobación de la reforma constitucional tuvo un momento de tensión, dadas las dudas de la fracción del PRI sobre algunos aspectos relativos a la asociación municipal. Superado este momento de incertidumbre, los senadores del PRI aceptaron la nueva redacción, siendo finalmente aprobada la reforma. La siguiente etapa de la aprobación constitucional fue cubierta por los congresos de los estados, que no objetaron la nueva redacción.

A diferencia de la restrictiva coyuntura política que enmarcó a la reforma del artículo 115 constitucional federal, en los estados el escenario era mucho más abierto, considerados en conjunto. Son varios factores que explican esta diferencia entre la estructura política de las instituciones nacionales y la respectiva en cada entidad federativa. El primero consiste en los antecedentes de pluralidad y de alternancia política, que en algunas entidades se remontan a 10 años antes que a nivel federal, como en el caso de Baja Cali-

⁶ Cabe destacar que en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, a través de sus respectivas comisiones de fortalecimiento municipal, se abrió un espacio de interlocución entre los académicos especialistas en el tema municipal y los legisladores federales. El proyecto Agenda de la Reforma Municipal en México, del cual forma parte el presente libro, hacia 1998 y 1999 había generado una muy amplia y sistemática organización de los temas y propuestas que integran al debate nacional sobre la reforma municipal, que se ha ido actualizando hasta el presente 2002 (puede consultarse en www.municipio.org.mx). La excepcional riqueza de este material fue reconocida por los diputados y senadores, con quienes compartimos importantes actividades de difusión y de ampliación del debate municipalista a lo largo del país, a través de talleres de análisis que contaron con el generoso apoyo de las legislaturas estatales, académicos de instituciones regionales y de los propios municipios. Ahora bien, no obstante este positivo intercambio, que incluso mereció la publicación de los materiales del proyecto por parte de la Cámara de Diputados y su difusión por el Senado de la República, cabe reconocer que no fue sustancial su absorción en la negociación concreta del nuevo artículo 115.

⁷ Pero al mismo tiempo, fue significativo el voto en contra del diputado por Guanajuato, Carlos Arce Macías, del PAN, de amplia trayectoria municipalista, con lo cual reiteraba su insatisfacción con el nuevo texto; se avanzaba, pero no suficiente. Adicionalmente, la diputación del PRI del estado de Coahuila también votó en contra de la reforma.

fornia. En otros, como en Chihuahua y Guanajuato, sus experiencias de apertura y pluralidad políticas se consolidaron en los años noventa, así como en la mayoría de las entidades, salvo contadas excepciones como Yucatán o Tabasco. De este modo, a finales de los noventa, las prácticas electorales habían evolucionado hacia formas democráticas, de apertura entre sus actores políticos y de una pluralidad reflejada en la integración de los poderes estatales y en los municipios.

Puede entonces reconocerse que hacia 1999, comparando el entorno nacional con lo que el sucedía en los estados, el balance de pluralidad –e incluso de una práctica legislativa ya inserta en sus parámetros– favorecía a los segundos, con sus respectivas diferencias, peculiaridades y, por supuesto, específicos debates políticos. Lo que en la Cámara de Diputados entre 1997 y 2000 era novedad, en otros tantos estados del país ya no lo era.

En estas condiciones, de manera general pueden distinguirse dos contextos políticos diferentes, entre la reforma federal del artículo 115 y sus respectivas adecuaciones en cada entidad del país. En la mayoría de los legislativos estatales, nominalmente, cabía esperar prácticas más plurales y abiertas, comparadas con lo que sucedió en el legislativo federal en 1999. En otros casos, los menos, que permanecieron sin movilidad ni rasgos plurales, podían esperarse adecuaciones constitucionales de formato tradicional, cerradas, considerando a los actores participantes. En todo caso, la interrogante que se deriva de estas diferencias entre los estados y el contexto nacional era si en los primeros se ampliaron conceptual y jurídicamente las capacidades de la institución municipal. El escenario político de los estados, en general, se prestaba para un ejercicio de mayor alcance innovador y de modernización.

No obstante, los resultados de nuestro balance de las reformas estatales no demuestran que en sí misma la pluralidad política de los congresos estatales haya sido un factor suficiente para generar un diseño institucional novedoso para los municipios. Por ejemplo, los cambios introducidos en la Constitución del estado de Chihuahua son casi textuales en relación con la Constitución del país; otro tanto sucedió en Chiapas o en Campeche. Del otro lado,

tenemos las reformas en Baja California, Colima, Tlaxcala, Oaxaca y Coahuila, que en algunos aspectos son originales e innovadoras. Esta diversidad de resultados ratifica que la plural composición política de los congresos locales no fue un factor que influyera de la misma manera los casos analizados. En algunos estados, con una pluralidad relativamente acotada, hubo reformas con rasgos innovadores; mientras que en otros, que contaban con una pluralidad significativa, las reformas municipales tuvieron un escaso contenido innovador.

CUADRO I
COMPOSICIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES
EN LA REFORMA MUNICIPAL

| <i>Estado</i> | <i>Periodo</i> | <i>PAN</i> | <i>PRI</i> | <i>PRD</i> | <i>PT</i> | <i>PVEM</i> | <i>PDS</i> | <i>Independiente</i> | <i>Otros</i> | <i>Total de diputados</i> | <i>Gobernador</i> |
|---------------|----------------|------------|------------|------------|-----------|-------------|------------|----------------------|--------------|-------------------------------|------------------------|
| <i>Baja</i> | | | | | | | | | | | |
| California | 1999-2001 | 11 | 11 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 | PAN |
| Campeche | 2000-2003 | 12 | 19 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 35 | PRI |
| Coahuila | 2000-2003 | 5 | 19 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4 | 32 | PRI |
| Colima | 2000-2003 | 8 | 13 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 | PRI |
| Chiapas | 1998-2001 | 5 | 26 | 6 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 40 | Alianza por Chiapas |
| Chihuahua | 1998-2001 | 12 | 18 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | PRI |
| <i>Estado</i> | | | | | | | | | | | |
| de México | 2000-2003 | 16 | 25 | 16 | 2 | 2 | 1 | 13 | 1 | 75 | PRI |
| Guanajuato | 2000-2003 | 22 | 9 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 36 | PAN |
| Oaxaca | 1998-2001 | 4 | 25 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | | 42 | PRI |
| Querétaro | 2000-2003 | 12 | 8 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 25 | PAN |
| Tlaxcala | 1998-2001 | 3 | 17 | 7 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 32 | Alianza Democrática |
| Veracruz | 1998-2000 | 11 | 27 | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 45 | PRI |
| Zacatecas | 1998-2001 | 6 | 8 | 13 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 30 | PRD |

Fuente: Datos tomados de los capítulos correspondientes de este libro.

El escenario anterior nos conduce a definir un concepto de pluralidad política que excede a la presencia de los partidos en los congresos estatales y a sus respectivas dimensiones. Con este nuevo

parámetro, la pluralidad debe cambiar de terreno y dirigirse entonces al *proceso legislativo*; y dentro de éste, de manera más puntual, al proceso de negociación política que determina realmente las adecuaciones constitucionales o de las leyes estatales. Las experiencias descritas en los capítulos de este libro retoman este cambio de terreno para evaluar la pluralidad y, además, añaden otra variable esencial: *la inclusión de otros actores sociales e institucionales en el proceso de negociación política*. De este modo, estamos ante un concepto de pluralidad que muda de espacio y de actores –con relación al ámbito de los partidos y del Congreso local–, lo cual permite una comprensión mucho más profunda y detallada de las reformas municipales en los estados.

Mediante este concepto alternativo de pluralidad política pueden distinguirse dos tipos de procesos legislativos en los estados: los que integran a *otros* y los que persisten en modelos cerrados de legislar. En la experiencia de las reformas municipales estudiadas, puede identificarse una tendencia a generar modificaciones legislativas con mayor proyección entre los estados que realmente volvieron más complejo y participativo su proceso legislativo. En particular, es el caso de aquellos que realmente integraron a los ayuntamientos como parte del debate e, incluso, los que extendieron el manto incluyente a otros ámbitos, como el social y académico.

Desde esta lectura de pluralidad construida, que trasciende al límite de los partidos, de los diputados o al Ejecutivo de los estados, pueden explicarse reformas con valiosos elementos innovadores, como las de Baja California, Coahuila o Colima. En particular, es notable el caso de Coahuila, cuya integración político-electoral (entre los partidos) favorecía el predominio de una sola fuerza y, por consiguiente, no había necesidad de un entorno de apertura. No obstante, el proceso fue abierto e incluyente; y estos mismos rasgos se repitieron en los otros dos estados referidos, en otras condiciones por supuesto, pero todos coincidiendo en la innovación y en procesos plurales de su reforma legislativa.

Por este motivo, es probable que entre las lecciones que deban destacarse de nuestra revisión de las reformas municipales en los

estados sean estos rasgos novedosos del proceso legislativo mismo, que redefinen al concepto de pluralidad política, trascendiendo al espacio y actores tradicionales. La pluralidad del proceso legislativo, por lo pronto, ya no se agota entre los partidos políticos, independientemente de sus características y pesos relativos: es insuficiente limitarse a este horizonte para definir a la pluralidad política. La experiencia pareciera decirnos que no existe composición partidaria de los congresos que por sí misma garantice calidad y modernidad en los criterios para la reforma del marco legislativo. El concepto y práctica de la pluralidad política ya está posicionada en dimensiones mucho más amplias.

Por otra parte, un factor adicional que hizo diferente la coyuntura originaria de la reforma del 115, respecto a las adecuaciones en los estados, fueron las elecciones federales del año 2000 y sus trascendentes resultados, de alternancia en la Presidencia de la República y de conservación del equilibrio tripartidario en la Cámara de Diputados. Desde la lógica regional y de su respectiva dinámica legislativa, este cambio fue una modificación radical de las condiciones usuales. A diferencia de décadas anteriores, cuando el poder central incidía de manera abrumadora sobre sus reformas constitucionales —o bien se hacían adaptaciones literales para halagar al centralismo— la nueva coyuntura era diametralmente distinta. Ese poder dominante y centralizador ya no estaba allí. No obstante, continuaron vigentes muchos de los efectos y prácticas de la vieja estructura política: desde inercias culturales, pasando por la propia fragilidad de los poderes legislativos estatales, hasta puntuales intereses y dinámicas de poder no abiertas a la modernización de la institución municipal.

Desde esta perspectiva, *fueron también de origen local* los obstáculos que enfrentó (y enfrenta todavía) la modernización del municipio, junto con aquéllos de base federal. Por ejemplo, aspectos fundamentales como la prohibición de la reelección inmediata o la vigencia del centralismo fiscal, no pueden ser resueltos por las entidades federales. Pero esta situación no excluye que otros asuntos de equivalente relevancia, como la reforma política municipal o los instrumentos de modernización administrativa no puedan ser aten-

didados, considerando que son completamente dependientes de los estados o de los propios municipios; y como podrá revisarse en los casos estudiados, fueron temas que sólo parcialmente se reformaron y sólo parcialmente se han implementado en la práctica del gobierno local.

Por su parte, y formando parte central de la coyuntura de la reforma municipal de 1999, entre los actores del municipalismo –instituciones gubernamentales, organizaciones civiles, partidos políticos, académicos, vinculados todos al tema municipal– se generaron muchas expectativas sobre el fortalecimiento del municipio al interior del sistema federal.

Los alcaldes y sus asociaciones, los responsables de la cuestión municipal en los partidos políticos, estudiosos y académicos, ofrecieron importantes ideas para que el municipio mexicano alcanzara autonomía como órgano de gobierno, obtuviese mayores recursos fiscales y propios, democratizara su aparato institucional, creando nuevas instancias de participación ciudadana, etcétera. Pero la reforma aprobada, si bien incorporó modificaciones y adiciones sustanciales, sus alcances fueron mucho más modestos que los esperados. En esto incidieron varios factores que se analizarán en este libro, entre las cuales destaca la propia coyuntura política en la que se llevó a cabo el debate y la aprobación de la reforma en el Poder Legislativo federal.

Cabe recordar que el gobierno de Ernesto Zedillo llegaba a su fin y que las promesas de un nuevo federalismo, que se habían hecho al inicio de su administración, se concretaron muy poco; prácticamente sólo se avanzó en la cuestión fiscal y de manera parcial. Estos últimos cambios fueron impulsados desde la Cámara de Diputados por los representantes de los partidos de oposición, principalmente PAN y PRD, en un contexto en el que el partido del Presidente ya no poseía la mayoría; y la alternancia en los ejecutivos municipales y estatales era cada vez más manifiesta. Así, el tema de los recursos de la nación adquirió nuevas connotaciones y los legisladores exigieron que se transparentaran los recursos del Ramo 26 destinado a la pobreza, lo cual llevó a Sedesol elaborar una fórmula teniendo en cuenta los niveles y la intensidad de la pobreza en los

municipios y así, traspasar recursos a los estados para el desarrollo regional. Pero luego se logró que se creara el Ramo 33, según el cual se transfieren recursos fiscales a los municipios para objetivos determinados, principalmente de infraestructura social.

En relación con los avances políticos, éstos fueron limitados. El Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación⁸ cambió varias veces de vocal ejecutivo y su actuación se debilitó en un momento en que la oposición acumulaba fuerza política al controlar un número cada vez mayor de municipios, muchos de los cuales eran capitales estatales o ciudades medias; indicador de la importancia que comenzaba a ganar la cuestión municipal en el interior de los partidos políticos. También en esos años se fortalecieron las asociaciones de municipios, la AMMAC que aglutina a los presidentes municipales del PAN, principalmente; la AALMAC, de los presidentes municipales del PRD; y la Fenamm del PRI, lo cual indicaba que por encima de las preocupaciones municipales compartidas, la lucha política poseía tal centralidad que impedía la constitución de una única asociación como ocurre en otros países latinoamericanos.

Por otra parte, si bien los estudios municipales ya concitaban la atención de los investigadores del campo de las ciencias sociales, en esos años se dio un mayor interés y se creó el IGLOM, asociación de investigadores en gobiernos locales. Precisamente, este libro es producto de una investigación colectiva, “La agenda de la reforma municipal”, que en una primera etapa recopiló las demandas de diferentes actores para fortalecer al municipio; y en una segunda dio seguimiento a los alcances de las reformas que se llevaron a cabo en los estados de la República, para adecuar las constituciones locales de acuerdo con las modificaciones introducidas en el artículo 115 constitucional en 1999. Sin embargo, como ya se dijo, si bien estas aportaciones incidieron en los debates públicos que formaron parte del ambiente municipalista de esos años, en la versión final de la reforma fue muy limitada su incorporación al nuevo texto constitucional.

⁸ Actual Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed), adscrito a la Secretaría de Gobernación.

LAS REFORMAS MUNICIPALES DEL SIGLO XX

A PARTIR de su definición por una Constitución general de la República, en 1917, el marco jurídico del municipio mexicano ha experimentado una significativa evolución –no siempre positiva, como en 1933– que no termina por definir un marco institucional estable, al mismo tiempo capaz de adaptarse a las rápidas transformaciones del entorno. A continuación se muestra una síntesis de esta trayectoria jurídica a lo largo del siglo xx.

Por vez primera en una Constitución mexicana, en el artículo 115 de la Constitución de 1917 se reconoció la existencia del municipio libre, con personalidad jurídica propia, el ser base de la división administrativa de los estados; que los ayuntamientos serían electos de manera directa y popular y que podían administrar su hacienda libremente. Asimismo, se estableció que los gobernadores de los estados y el Ejecutivo federal conservaban el mando de la fuerza pública en los municipios en que residen habitual o transitoriamente y que la hacienda de los municipios se conformaría con las contribuciones que estableciesen las legislaturas locales (cfr. Cárdenas y Farah, 1998).

La primera reforma del artículo 115 se realizó en 1928, introduciendo reglas para la elección de diputados locales en proporción a la población de las entidades.

En 1933 se estableció que los miembros del ayuntamiento no podrían reelegirse para el periodo inmediato; y en 1947 se otorgó a la mujer el derecho de votar y ser votada, reforma que se derogó en 1953 cuando se incorporó en el artículo 34 el sufragio universal ciudadano. En 1943 se estableció que el periodo de gobierno de los estados no debería rebasar los seis años.

En 1976 se adicionaron las fracciones IV y V estableciendo competencias concurrentes de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, en correspondencia con la aprobación de la Ley de Asentamientos Humanos y la creación de la secretaría del ramo. Se estableció que los estados y los municipios en sus ámbitos de competencia deben expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas concernientes a los centros

CUADRO 2
EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO,
1824-1999

| <i>Fecha</i> | <i>Avances</i> |
|--|---|
| Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 | No hace referencia expresa a cuestión alguna relativa al municipio. |
| Constitución Federal de 1857 | Aludió a la elección de autoridades municipales del distrito y territorios federales. |
| Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 | Se determinó que cada población tuviera una administración municipal propia y proporcionara el número de sus habitantes, que los alcaldes estuvieran bien remunerados y con una adecuada distribución de funciones, lo que propició mejores resultados que las regulaciones anteriores en materia de municipio. |
| Gobierno de Porfirio Díaz | Estableció divisiones administrativas superiores sobre los ayuntamientos, que recibieron el nombre de partidos, distritos, prefecturas o cantones. |
| Constitución de Querétaro | Institución del municipio libre. Abolición de las jefaturas y prefecturas políticas. |
| Programa del Partido Liberal Mexicano (Francisco I. Madero) | Propuso la supresión de los jefes de los partidos políticos y la reorganización del poder municipal. El Plan de San Luis Potosí reconoció la soberanía de los estados y exaltó la libertad de los ayuntamientos. |
| Decreto expedido en 1914 | Se prescribió que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre. La adición señalaba que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directa sin autoridades intermedias. |

CUADRO 2 (Continuación)

Fecha

Avances

El proyecto de reformas buscaba no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la económica, al asegurarle los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades.

La propuesta municipal contenida en el artículo 115 trató sobre las siguientes cuestiones fundamentales: la naturaleza del municipio con base en el concepto de libertad, el gobierno municipal con base en la relación estados-municipios; la hacienda municipal y la libertad política en ellos.

Dictamen de la 2a. Comisión de Constitución

La comisión consideró que el municipio también sería la base de la división administrativa; se tomó la idea carrancista de que los ayuntamientos serían de elección directa y popular, y se conservó la precisión de que los gobernadores de los estados y el Ejecutivo federal reservaban el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieren habitual o transitoriamente.

Esa comisión incluyó que el municipio tendría personalidad jurídica y administrara libremente su hacienda.

El Constituyente consideró más conveniente que la hacienda de los municipios se conformara con las contribuciones que las legislaturas locales señalaran.

Reforma municipal 1933

Se estableció el principio de la no reelección relativa para los integrantes de los ayuntamientos. Se señaló que sus integrantes no podrían reelegirse para el periodo inmediato. En virtud de esta reforma se determinó como tipología de los cargos que le incumben al municipio, los relativos al de presidente municipal, regidores y síndicos.

1947

El Constituyente Permanente otorgó a la mujer el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales, antes de que se le diera plena participación en los procesos nacionales, gracias a las reformas de 1933.

1976

Se determina que los estados y municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que se refiere el artículo 27 constitucional en lo concerniente a centros urbanos.
Se incorporó la regulación relativa a las conurbaciones.

1977

Se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300,000 o más habitantes.

Reforma de 1983

Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a algunos de los miembros de los ayuntamientos cuando existen causas graves previstas en la ley.

Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Se ratificó la libertad municipal, respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.

Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano.

Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica.

Autonomía política

—Se vio fortalecida mediante una mayor participación ciudadana de los habitantes de los municipios, al ser ellos quienes eligen a sus autoridades a través de un proceso electoral municipal. Cada municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin que medie autoridad alguna entre éste y el estado.

CUADRO 2 (Continuación)

Fecha

Avances

-Con la inclusión del principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos se adquiere mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales.
-Se fortifica la autonomía y se garantiza su prevalencia al establecerse un procedimiento al que deben sujetarse las legislaturas estatales para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Autonomía financiera

-Con la reforma se especificaron los ingresos municipales y se reforzó el principio de la libre administración hacendaria.

Autonomía administrativa

-Se pretendió consolidar a través de la facultad reglamentaria municipal.

-La especificación de los servicios públicos que debe prestar el municipio y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y la protección ecológica municipal.

-La protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

1987

Se excluyeron del texto del artículo 115, elementos relativos al gobierno de las entidades federativas en cuanto a la elección de sus autoridades; a las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores, y los referentes a la celebración de convenios entre Federación y estados en materia de operación y ejecución de obras, así como la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116.

Reforma al artículo 105 de la
Constitución realizada en 1995

Los municipios tienen acceso al procedimiento de controversia constitucional.

Reforma al artículo 115 constitucional
(1999)

La reforma significa un avance importante. Define con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias propias, sus alcances y la frontera con respecto al poder estatal.

-Se otorga al municipio el carácter de órgano de gobierno (no sólo administrativo), dotado de competencias exclusivas, que sólo el ayuntamiento podrá transferir hacia los estados, si considera que requiere de su asistencia para cubrirlas. Lo anterior fortalece al municipio frente al estado; adicionalmente, se dificulta que se constituyan organismos paralelos al ayuntamiento.

-Se introduce el concepto de leyes estatales, con objetos y limitaciones definidas, lo cual implica que la competencia reglamentaria del municipio se hace exclusiva para aquellos aspectos propios de su competencia.

-El presidente municipal conserva el mando de las policías preventivas municipales; las empresas paraestatales estarán obligadas al pago del predial; se garantiza el derecho de iniciativa en materia tributaria y se fortalece (al menos legalmente) el carácter fiscalizador de las legislaturas locales en las finanzas municipales, con objeto de fortalecer el contrapeso al poder del ayuntamiento en la asignación y operación presupuestal.

urbanos y la regulación relacionada con las conurbaciones. De igual forma, al iniciarse la reforma política en 1977 se incorporó el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300,000 o más habitantes. Un año después se establecieron elementos para la elección de las autoridades locales, las reglas para las relaciones laborales de los trabajadores municipales, la celebración de convenios con la Federación y los estados para la realización de obras públicas y la prestación de servicios públicos, incorporándose en el artículo 116 (cfr. Cárdenas y Farah, 1998).

Pero la reforma municipal más importante fue sin duda la que se aprobó en febrero de 1983, siendo la primera iniciativa que envió el presidente Miguel de la Madrid al Congreso y según la cual se estableció la fuente de los ingresos municipales: las participaciones federales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (predial y traslado de dominio), la recaudación por prestación de servicios públicos. Se ratificó la libertad municipal respecto al manejo de la hacienda local y su atribución para elaborar y aprobar su presupuesto de egresos; pero se dejó a la legislatura local la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto ejercido. Se enumeraron los servicios públicos de competencia municipal. Se introdujo el principio de representación para la elección de los representantes independientemente del número de habitantes de los municipios. Se elevaron a rango constitucional los lineamientos para la suspensión, el establecimiento de los consejos municipales por las legislaturas locales y la desaparición de los ayuntamientos o la revocación de mandato de alguno de sus miembros. Se otorgó al municipio capacidad para elaborar los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas en acuerdo con las bases normativas de los estados.

En 1987 todo lo concerniente al régimen interno de los estados pasó al artículo 116 de la Constitución. También se estableció que las relaciones entre los municipios y sus trabajadores se regirían por las leyes que expidiesen las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto en el artículo constitucional 123.

En 1995 se modificó el artículo 105 constitucional otorgando al municipio el acceso al procedimiento de controversia constitucional. En este sentido, debe recordarse que la primera controversia constitucional que interpuso un municipio fue el de la ciudad de Tijuana, gobernada por el PAN, contra la Federación por la actuación del Pronasol, un programa del Ejecutivo federal durante el gobierno salinista.

La reforma municipal de 1999

En el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999 se publicó la última reforma que se introdujo al artículo constitucional 115. Los principales avances introducidos con las modificaciones y adiciones fueron señalados en Juan Pablo Guerrero y Tonatihu Guillén (2000).⁹

- Reconocer al ayuntamiento como ámbito de gobierno del municipio constituido por elección popular y directa, sin que exista entre éste y el estado autoridad intermedia.
- Establecer procedimientos para la disolución del ayuntamiento, por parte de las legislaturas y la creación de los consejos municipales constituidos por vecinos cuando así corresponda.
- Otorgarle facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las legislaturas, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, entre éstas las que aseguren la participación ciudadana y vecinal.
- Las leyes que rijan la vida municipal y que serán aprobadas por la legislatura establecerán las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes del ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario o que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, procedimiento y con-

⁹Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional”, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

diciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando el municipio esté imposibilitado para cumplirlas y así lo exprese la aprobación de cuando menos dos terceras parte del ayuntamiento.

–Precisa la competencia municipal en materia de suministro de servicios, agregando funciones en el tratamiento y disposición de aguas residuales, el equipamiento de calles, parques y jardines.

–Se estableció el derecho de los municipios a coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos u otras funciones y cuando se trata de dos o más estados se requiere la aprobación de las legislaturas respectivas.

–Sólo están exentos de contribuciones los bienes de dominio público.

–Los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones y mejoras y tablas para el cobro del predial.

–Los municipios cumplirán todas las funciones relacionadas con el uso del suelo y su planeación.

–Otorgar el mando de la policía preventiva al presidente municipal.

En cuanto a las cuestiones pendientes pueden señalarse, entre otras:

–No se otorgó expresamente autonomía al municipio, aun cuando es un principio básico de los sistemas federales.

–No se reconocieron los usos y costumbres para el caso de los municipios indígenas, ni se desarrolló el concepto de municipio indígena.

–No se quitó el candado para la reelección inmediata, a fin de que lo pudieran decidir las legislaturas estatales.

–No se reconoce al municipio como autoridad fiscal.

–No se obliga a la Federación a transferir con transparencia y en tiempo los recursos fiscales.

–No obliga al estado a reconocer la heterogeneidad municipal.

–No se establecen bases para incorporar la participación ciudadana en las decisiones municipales, ni se fortalecen sus principios e instrumentos democráticos.

–No se define la responsabilidad municipal en la promoción del desarrollo económico (Guerrero y Guillén, 2000).

Asimismo, en los artículos transitorios se establecía que en el plazo de un año los estados deberían adecuar sus constituciones y leyes y en su caso el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril de 2001. También se establecían 90 días, a partir de la solicitud que efectúe el municipio, para que los gobiernos de los estados transfieran al municipio de manera ordenada las funciones o servicios establecidos. Los gobiernos estatales podrán conservar los servicios y tratamiento de aguas residuales de agua y drenaje cuando la transferencia afecte el servicio y le corresponde a la legislatura resolver lo conducente.

Finalmente, el artículo 5o. transitorio estableció que antes del ejercicio fiscal 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios, adoptarán medidas a fin de que los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad.

LAS ADECUACIONES CONSTITUCIONALES EN LOS ESTADOS: ELEMENTOS BÁSICOS DE COMPARACIÓN

A FIN de organizar este análisis y ofrecer un panorama básico de las adecuaciones que los estados hicieron en materia municipal después de 1999, se han identificado siete temas que corresponden a los principales contenidos incorporados en el artículo constitucional 115 en la última reforma de 1999. En la exposición que sigue se señalan principalmente qué cuestiones agregan, explicitan o precisan las constituciones locales respecto a la federal, correspondientes a los estados que fueron estudiados (véase cuadro comparativo en los anexos de este libro).

Personalidad jurídica y patrimonio municipal

En general los estados se apegaron al texto de la Constitución federal en lo referente a la personalidad jurídica y la Constitución del patrimonio municipal, agregando precisiones conceptuales muy importantes en función de las características de cada entidad. Los que otorgaron mayor definición a la personalidad jurídica municipal fueron los estados de Coahuila, Baja California y Zacatecas.

En el primero se establece que:

el Municipio Libre es un orden constitucional de gobierno natural y autónomo, con personalidad jurídica plena y patrimonio propio. La autonomía del Municipio Libre se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de su competencia municipal y sin interferencia de otros poderes.

Además, intenta establecer las bases de una relación de colaboración permanente entre el estado y los municipios:

el municipalismo cooperativo e interdependiente el cual se instituye en el régimen interior del Estado como la fórmula política, orgánica y funcional, para que los Gobiernos Estatal y Municipal actúen, bajo el principio de fidelidad municipal, de manera constructiva, corresponsable y armónicamente en el desempeño de sus funciones exclusivas, concurrentes o coincidentes. El principio de fidelidad municipal tiene por objeto consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua entre los Gobiernos del Estado y de los Municipios, a favor del desarrollo democrático, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural del Estado.

Esta corresponsabilidad también se expresa en la Constitución de Coahuila al considerar uno de los temas que más preocupan a los gobiernos locales, la cuestión de la transferencia de funcio-

nes y servicios de la Federación o del estado hacia los municipios. Al respecto se establece que deben ir acompañadas de la

asignación de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de la función o servicio transferidos. En todos estos casos, la transferencia o la delegación deberá programarse de manera gradual, a efecto de que el Municipio pueda asumir con responsabilidad la función o servicio de que se trate, bajo los principios de fidelidad federal y municipal... En la ley o en el convenio se preverá la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado.

En cuanto a Baja California define al municipio como:

el orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos. El Municipio es la base de la organización territorial del Estado; es la institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, con autoridades propias, atribuciones específicas y libre administración de su hacienda. Su objeto consiste en organizar a la comunidad asentada en su territorio, para la gestión de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral sustentable; proteger y fomentar los valores de la convivencia local...

La Constitución de Zacatecas define al ayuntamiento como

depositario de la función pública municipal y constituye la primera instancia de gobierno, con el propósito de recoger y atender las necesidades colectivas y sociales, así como para articular y promover el desarrollo integral y sustentable del Municipio. El Ayuntamiento es el órgano supremo de Gobierno del Municipio...

Cada municipio reafirma aquellos contenidos que tienen que ver sus características territoriales y sociales, así como con su historia particular. Así, en la Constitución de Oaxaca se reconoce que

los municipios libres están agrupados en distritos rentísticos y judiciales. En Tlaxcala se introduce el tema de la participación ciudadana (que el 115 constitucional apenas considera al referirse a las capacidades reglamentarias municipales) al establecer entre las facultades municipales “promover y asegurar la participación ciudadana y vecinal, en los términos previstos por el artículo 48 de esta Constitución, así como la voz ciudadana en el Cabildo”.

En cuanto a la conformación de la hacienda pública local todas las constituciones estatales depositan en las legislaturas locales la facultad de elaborar la ley de ingresos. Pero en algunos casos, como el Estado de México, esta facultad es más amplia ya que la legislatura no sólo tiene facultades para expedir la ley de ingresos de los municipios sino para recibir, fiscalizar y fincar responsabilidades en las cuentas públicas de estados y municipios, cada año, para lo cual cuenta con un órgano técnico: la Contaduría General de Glosa.

Desde una perspectiva social interesa remarcar un párrafo de la Constitución de Veracruz que introduce una acción afirmativa hacia las comunidades indígenas al establecer que los ayuntamientos

estarán facultados para que en la distribución de los recursos... sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas. Esta distribución se realizará con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Las funciones municipales y los servicios públicos

Las constituciones consideradas en este estudio han sido adecuadas para incorporar todas las competencias exclusivas contenidas en el 115 constitucional relacionadas con las funciones municipales y el suministro de los servicios públicos. Sin embargo, algunas agregan otras funciones, lo cual indica que algunos municipios tienen mayores capacidades y cumplen más tareas que

las establecidas en la Constitución de la República. Este es sin duda un rasgo de la heterogeneidad municipal en México.

La Constitución de Veracruz agrega a las funciones municipales establecidas en la fracción III del 115 constitucional, la promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico, así como la atención de la salud pública municipal.

Una modificación original es la contenida en la Constitución de Baja California respecto a que el “Congreso del Estado podrá establecer a favor de los municipios, la facultad de ejercer funciones o la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal”, lo cual sin duda puede contribuir a mejorar la cobertura y la eficiencia de los mismos, incluyendo aquellos que correspondan a los estados o incluso a la Federación.

Pero es la Constitución de Coahuila la que agrega y especifica más funciones, competencias y obligaciones municipales incorporando temas fundamentales para mejorar el suministro de los servicios públicos y promover el desarrollo de la vida comunitaria local y la participación ciudadana de la siguiente manera:

- Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.
- Crear, con arreglo a la ley, los órganos operadores necesarios para prestar los servicios públicos municipales.
- Aprobar, con arreglo a la ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales.

En materia de educación y cultura, asistencia y salud públicas:

- Fomentar las actividades educativas, científicas, tecnológicas, culturales, recreativas y deportivas.
- Velar por el mantenimiento y conservación del patrimonio histórico, cultural y ecológico del municipio.
- Contar con un registro del acontecer histórico local y con el archivo de los documentos históricos municipales.

- Promover y procurar la salud pública en el municipio y auxiliar a las autoridades sanitarias estatales y municipales en la planeación y ejecución de sus disposiciones.
- Prevenir y combatir los juegos prohibidos, la vagancia, el alcoholismo, la prostitución, la farmacodependencia y toda actividad que implique una conducta antisocial, con el apoyo de las distintas dependencias oficiales.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia electoral, de cultos y de protección integral a menores.
- Organizar y promover la instrucción cívica que fomente entre los habitantes del municipio, el conocimiento de sus derechos y obligaciones.

En materia de participación ciudadana y vecinal:

- Formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
- Promover la participación de los diferentes sectores organizados del municipio y de los habitantes interesados en la solución de la problemática municipal y en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Promover la organización de asociaciones de ciudadanos.
- Reglamentar y establecer las bases que organicen la participación, colaboración y cooperación de los vecinos en la prestación, construcción y conservación de los servicios y obras públicas.
- Establecer e instrumentar mecanismos efectivos, funcionales y democráticos de participación comunitaria directa para la toma de decisiones fundamentales hacia el interior del gobierno municipal.

Los ingresos municipales

El tema de los recursos municipales es de fundamental importancia para fortalecer la actuación municipal y la reforma de 1999

acclaró los términos de la relación Federación, estado y municipios, recayendo en los congresos locales determinar el monto, plazos y bases en la ley de ingresos, así como la fiscalización de las cuentas públicas. También se establece que los municipios ejercerán libremente la hacienda local.

Chiapas agrega que las propuestas deben surgir de los municipios y “los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso las tasas, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones...”

Una aportación interesante se realizó en el estado de Tlaxcala, donde se especifica el origen y los criterios para la asignación de algunos recursos al incorporarse en la Constitución un principio general que dice:

todos los recursos que transfiera la Federación al Estado, para atención de la educación, salud, vivienda, ecología, cultura, deporte, desarrollo agropecuario y social o con cualquier otro fin general o específico, deberán ser canalizados a los municipios para su ejercicio. El Ejecutivo y los ayuntamientos, si así conviene a estos últimos, celebrarán los convenios necesarios para el ejercicio de estos recursos... Los criterios de distribución de estos recursos siempre tomarán en cuenta el número de habitantes, así como los planteamientos para lograr los objetivos específicos de cada programa.

Las competencias municipales en materia de desarrollo urbano, planeación del suelo y otorgamiento de licencias

Todas las constituciones estatales revisadas establecen estas competencias exclusivas de los municipios en materia de uso, conservación y planeación del suelo, así como la participación de los gobiernos locales en los programas de transporte. En varios estados como Querétaro, Veracruz, Tlaxcala, Oaxaca y Coahuila incorporan la participación del municipio en la formulación de

planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

El Estado de México introduce la facultad municipal de planear su territorio en el interior del Sistema Estatal de Planeación Democrática de la entidad y establece explícitamente que los ciudadanos del estado podrán participar en la formulación de planes y programas estatales y municipales, para el desarrollo armónico y ordenado de las comunidades.

La Constitución de Baja California agrega otras dimensiones a lo dispuesto en el 115 al establecer que el municipio puede

formular, dirigir e implementar la política de desarrollo social municipal; fomentar y regular el deporte y la cultura populares... Formular y conducir la política ambiental dentro del territorio municipal, que garantice un medio ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de su población e incorpore la dimensión ambiental en sus planes y programas de desarrollo... Garantizar la sustentabilidad del desarrollo en su territorio, creando las condiciones para la adecuada prestación de los servicios sociales a su cargo y alentando la coordinación y concertación de acciones con los gobiernos federal y estatal, así como la participación social, a fin de elevar la calidad de vida de las personas.

También en este caso es la Constitución de Coahuila la que agrega un conjunto más amplio de competencias municipales, tales como:

- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acordar la división territorial del municipio, determinando las unidades políticas y administrativas y su denominación.
- Solicitar al Ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes inmuebles por causa de utilidad pública.

- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.
- Participar en la creación y administración de las zonas ecológicas y áreas naturales protegidas de competencia local.
- Aprobar el programa municipal de obra pública, así como convenir y contratar su ejecución.
- Participar conjuntamente con los organismos y dependencias oficiales competentes, en la planeación y aplicación, en su caso, de inversiones públicas federales y estatales.
- Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes.

Coordinación y asociación municipal

La coordinación intermunicipal cuando los municipios configuren una continuidad geográfica, así como la suscripción de convenios con el estado cuando el municipio no puede hacerse cargo de determinada función, forma parte de las principales adiciones que introdujo la reforma de 1999 a la Constitución de la República.

En Guanajuato se ha incorporado esta capacidad de los municipios de la siguiente manera: “los ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo del Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de los servicios públicos o funciones de su competencia; o bien para que el servicio o la función se preste coordinadamente entre el Estado y el municipio”.

En el Estado de México entre las facultades y obligaciones de la Legislatura se establece:

... Expedir las normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio público municipal, cuando al no existir el convenio

correspondiente, la Legislatura considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Oaxaca incorpora en su Constitución criterios étnicos y amplía las funciones de la asociación intermunicipal al establecer que:

Los Municipios del Estado y las Comunidades Indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de Pueblos y Comunidades Indígenas que tengan por objeto:

- el estudio de los problemas locales,
- la realización de programas de desarrollo común,
- el establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnicos,
- la capacitación de sus funcionarios y empleados,
- la instrumentación de programas de urbanismo, y
- las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.

En Baja California se prevé crear normas de aplicación general que deberán observarse cuando los ayuntamientos celebren actos que tengan por objeto, entre otras cosas: “el que un Ayuntamiento se haga cargo del ejercicio de funciones, la ejecución de obras, la operación de instalaciones o la prestación de servicios públicos que le correspondan al Estado”.

Policía preventiva municipal

Las constituciones estatales incorporaron la facultad municipal de crear o consolidar la policía preventiva municipal dejándola bajo el mando del gobernador del estado en casos en los que se produzca una grave alteración del orden público.

A esto la Constitución de Zacatecas agrega que “los Presidentes Municipales quedan obligados a prestar, previa solicitud de las autoridades electorales, el auxilio de la fuerza pública y los apoyos que requieran para la preservación del orden público en los procesos electorales”.

Los procesos de los cuales se derivan las modificaciones y adiciones a las constituciones estatales serán analizados en los siguientes capítulos a partir de aplicar una metodología común.

Procedimientos para la desaparición o supresión de los ayuntamientos

La más importante modificación en este tema de la supresión o desaparición de los ayuntamientos está contenida en la Constitución de Coahuila, según la cual son los vecinos los que proponen la terna para cada cargo en el consejo municipal. Se establece que los consejos municipales

estarán integrados por un consejal presidente, un síndico y 5 consejales, propietarios y suplentes que serán designados por insaculación por el congreso del Estado. Le corresponde a los vecinos presentar una terna para cada cargo del consejo, quienes deberán distinguirse por su honorabilidad, honestidad y compromiso ciudadanos acreditados en la comunidad. Esto se hará en forma pública transparente.

Los estados de México, Baja California y Oaxaca, establecen que, de acuerdo con el artículo 115, le corresponde a la legislatura designar entre los vecinos del municipio a los consejos municipales; sin embargo, estos tres estados agregan la condición “a propuesta del gobernador”. En el caso del Estado de México se especifica aún más esto estableciendo “a propuesta en terna del gobernador del Estado”, lo cual indica que la terna es para designar presidente municipal y no para el conjunto de los miembros del consejo municipal.

Es cierto que el artículo 115 con esta modificación ha fortalecido el papel de las legislaturas locales en la vida municipal, pero es difícil saber qué tanto pueden conocer los legisladores a los “vecinos” de un municipio para designarlos miembros de un consejo, en medio de situaciones que por lo general son bastante conflictivas. Es probable que la identidad o las simpatías partidarias de los vecinos pesen y que el o los partidos con mayor presencia en la legislatura designen personas de su confianza. En el caso de la propuesta del gobernador esta preferencia partidaria seguramente se verá reforzada, más aún cuando deba definir una terna.

En Tlaxcala se agrega un párrafo que politiza los procedimientos de suspensión, desaparición o revocación de mandato de algunos de sus miembros al establecer que “observarán las reglas del juicio político y además, podrá imponerse como sanción la de inhabilitación en los términos que establezca la ley en la materia”.

En algunos casos, como Chiapas, se califica a los vecinos que pueden formar parte del concejo al decir “que gocen de buena reputación y sobresalgan por sus méritos culturales y sociales”.

En cuanto a los cambios en las constituciones locales que agregan otras precisiones, pueden mencionarse: fijar un plazo no mayor de 60 días para convocar a elecciones extraordinarias (Campeche y Colima); establecer un plazo de cinco días para que la legislatura informe al Ejecutivo de la resolución “para que tome las medidas necesarias para garantizar la vigencia del orden jurídico y la paz social” (Estado de México); determinar el número de miembros del consejo, por ejemplo “no menor de 8 ni mayor de 19” (Guanajuato).

EVALUACIÓN GENERAL DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

DICHO DE manera sencilla, considerando el horizonte abierto en 1999, la interrogante esencial sobre la reforma municipal en los estados es si ha consolidado al municipio como *entidad de gobierno*, con efectivas capacidades materiales e integración y dinámica de-

mocráticas. ¿Tenemos ahora a una mejor institución de gobierno municipal? ¿Cuánto se ha avanzado en este propósito, en el marco jurídico de los estados? Para la perspectiva planteada en este libro, si el punto de partida de la reforma municipal son las reformas de 1999, las respectivas adecuaciones estatales tuvieron la posibilidad de *ampliar* y de *concretar* ese margen básico. En el primer sentido, para fortalecer las atribuciones y estructura del ayuntamiento, en relación con el marco constitucional federal; en el segundo, para traducir los conceptos abstractos en normas jurídicas concretas, con capacidad para convertirse en prácticas reales de gobierno.

Si nos ubicamos en la segunda dimensión, se abre una nueva interrogante relativa a las repercusiones prácticas de las reformas jurídicas. En el caso de la nueva categoría de *gobierno*, que es esencial de la reforma de 1999, ésta debiera materializarse en la interacción de los ayuntamientos con los otros ámbitos de gobierno y con la sociedad municipal. En esta categoría está implícita una determinada gama de poderes (atribuciones) que en todo caso deben ser ejercibles, prácticos. ¿Se concretaron, se ampliaron y se *ejercieron*? ¿En dónde han expresado los municipios su nuevo papel como *gobierno*?

Entre las experiencias analizadas, pareciera que solamente existe un caso evidente, manifiesto, en Baja California. La medida de este nuevo poder municipal, determinado por su categoría de gobierno, tuvo al mejor de los indicadores en el proceso mismo de la reforma municipal. En el caso bajacaliforniano, los ayuntamientos definitivamente ejercieron su nuevo estatus, influyendo de manera profunda la reforma constitucional y de las leyes estatales, tanto en aspectos positivos como negativos. Pero no fue así en los demás casos, por lo menos no con la misma contundencia. Este ejemplo nos permite reiterar el problema sobre la dimensión *práctica* de la reforma municipal. Si se es gobierno ahora, ¿dónde se expresa en concreto esta categoría? ¿Cuáles estructuras institucionales modifica o cuáles prácticas se reforman? Y de la misma manera, es necesario analizar los espacios particulares que refle-

jan los efectos de las demás categorías jurídicas, nuevas o reformadas, federales o estatales, que definen hoy a la institución municipal.

Como puede apreciarse, el problema nos conduce a analizar la capacidad creativa, en términos prácticos, del derecho.¹⁰ En este sentido, ya no nos referimos solamente a su capacidad para *enunciar*, sino para generar nuevas o modificadas prácticas en la estructura del estado y, en particular, en la dimensión propia del gobierno municipal. La reforma del artículo 115 y las subsecuentes adecuaciones de las constituciones estatales las podemos analizar desde esta trayectoria, que de suyo demanda una evaluación concreta, que deberá realizarse en los próximos dos o tres años. Esta evaluación debiera formar parte de la nueva agenda de investigación de los estudios municipales en el futuro inmediato.

Llegado ese momento, lo peor que pudiéramos encontrar con esta evaluación serían efectos institucionales nulos o marginales en el funcionamiento municipal, después este enorme ejercicio de cambios constitucionales y en las leyes estatales. De ser el caso, estaríamos atrapados en la profunda brecha entre la norma jurídica y la práctica gubernamental. Por ello es importante la evaluación de los efectos prácticos de las nuevas categorías jurídicas del municipio, para identificar sus obstáculos y trascenderlos.

Por lo pronto, la evaluación expuesta en este libro nos ubica en la primera fase del proceso, que todavía transcurre en el entorno de las normas, del marco jurídico, sin adentrarse en el terreno de las nuevas prácticas. Cuán innovador será el efecto práctico que debemos esperar, depende de dos impulsos, si consideramos a los factores legales: el originado en la Constitución federal y el aportado por la Constitución y por las leyes estatales.

Si este segundo impulso es marginal en comparación con el primero —como sucedió en la mayoría de los estados del país y en los casos estudiados en este libro— cabe entonces esperar una inercia escasamente innovadora para el desarrollo municipal. Por la coyun-

¹⁰ Por supuesto, sin asumir en este planteamiento un determinismo idealista. La forma del problema, como ha sido planeado, no excluye que las variables que intervienen entre la norma y la práctica son diversas y complejas, como ya fue descrito sobre el proceso de la reforma municipal.

tura de su tiempo político y por el formato propio del texto constitucional federal, necesariamente abstracto y acotado, el impulso original tiene determinados elementos de amplio potencial. Pero debido a su propia abstracción –al definir al municipio como ámbito de gobierno, por ejemplo–, no tendrá repercusiones igualmente poderosas o suficientes si el impulso estatal es marginal. En otras palabras, si la aportación legislativa estatal no concreta ni desarrolla los conceptos de la Constitución federal que tienen mayor potencial, para todos los efectos prácticos los municipios seguirán en condiciones similares a las previas a 1999, continuando una trayectoria que se limita a la misma inercia.

En estas condiciones, es fundamental resaltar las aportaciones concretas y creativas de las legislaturas estatales en este proceso de adecuaciones constitucionales. De igual forma, es preciso hacer notar el efecto de no cambio, de no innovación, de no repercusiones concretas para la esfera municipal de gobierno, si estas adecuaciones se realizaron sin aportes propios. Ambas situaciones –o una mezcla de ellas– se encuentran reflejadas en los casos que analizan los capítulos de este libro. La tarea de la reforma municipal, por consecuencia, tiene todavía un amplio camino por recorrer, tanto en el marco constitucional federal, como especialmente en el propio de los estados e incluso en el margen íntimo de la reglamentación municipal, que todavía no han desplegado sus capacidades plenas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAZDRESCH, Miguel (coord.), *Memoria del Primer Congreso: Gobiernos locales. El futuro político de México*, Guadalajara, ITESO, IGLOM, 2000.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, LVIII LEGISLATURA, *Construyendo el Nuevo Federalismo*, México, 2001.
- CÁRDENAS Y FARAH, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. II, México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998.
- GUERRERO, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la Reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, CIDE, Miguel A. Porrúa, 2000.

- _____, *El municipio mexicano del siglo XXI. Encuentro Nacional de Legisladores de los estados*, México, CIDE, 2002.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- RENDÓN, Teresita, *Balance jurídico de la reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional y propuesta de reforma*, mimeo., 2002.
- SOLÍS, Raúl y Miguel Bazdresch (coords.), *Memoria del Segundo Congreso. Gobiernos Locales: democracia y reforma del Estado*, IGLOM, 2001.

Primera parte

*La reforma municipal
en el norte del país*

Una reforma municipal en dos tiempos: Baja California

COMO ha sucedido en otras entidades del país, en Baja California se procedió a las adecuaciones de la Constitución local y de la legislación municipal, derivadas del mandato del artículo 115 de la Constitución del país reformado en 1999. Este conjunto de modificaciones legislativas es lo que denominamos la reforma municipal en el estado de Baja California, la cual fue implementada en medio de características institucionales y políticas peculiares, que le dieron un perfil propio, complejo y, sobre todo, debatido intensamente.

El análisis de la reforma municipal bajacaliforniana que se hace en el presente capítulo, está enfocado principalmente a analizar su contenido constitucional y a la ley municipal que fue promulgada en el 2001. La exposición se divide así en dos partes centrales, dedicadas a una y otra fase de la reforma. El objetivo es identificar aquellos contenidos jurídicos que constituyen una innovación y consolidación de la institución municipal, tanto en relación con la legislación previa del estado, como frente a los parámetros de la Constitución federal.

Como podrá apreciarse a lo largo de este ensayo, la reforma en Baja California tiene un fuerte contenido innovador, en especial caracterizado por la ampliación de la autonomía municipal. Por este motivo, el análisis completo de esta reforma deberá incluir, en el futuro, el uso y aplicaciones que los ayuntamientos hicieron de su autonomía fortalecida. El ciclo que fue abierto en 1999, con la reforma constitucional federal, deberá ser objeto de un balance que

*Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

incluya su repercusión en la estructura y dinámica concreta de los gobiernos municipales; en particular, considerando experiencias como la aquí referida, que abiertamente declara que los ayuntamientos son responsables de culminar el ciclo y, por lo mismo, ser también actores de su propia modernización institucional.

La reforma municipal en la entidad tiene un pronunciado énfasis en la autonomía, que está claramente indicada en el texto constitucional y en la legislación estatal. En términos generales, se trata de una reforma que limita la intervención del Congreso local en la vida de los ayuntamientos; que acota de manera importante la influencia de la ley en su dinámica interna y que, por consecuencia, abre un espacio potencialmente amplio y creativo para la evolución de los ayuntamientos por la vía de sus capacidades reglamentarias. Se trata así de un saldo muy favorable para las capacidades de los ayuntamientos, que a la vez ha incrementado sus responsabilidades institucionales. En especial, pone a prueba si la mayor autonomía puede asociarse con una trayectoria de modernización instrumental y política del gobierno municipal. Después de 2002, podremos interrogar a los ayuntamientos en este sentido.

Este perfil de la reforma municipal en Baja California se explica por varios factores, algunos inmediatos, otros estructurales y de largo plazo. Comenzando por los últimos, en la entidad a partir de 1989, con la alternancia política en el gobierno estatal y en los municipios, se generaron condiciones que estimularon el desarrollo de los ayuntamientos como actores efectivos de la esfera gubernamental. La competitividad político electoral, los conflictos intergubernamentales, la consolidación de una nueva clase política y la renovación de la élite dominante hasta entonces, fueron factores que se reflejaron en impulsos modernizadores de la gestión pública local. En poco tiempo, los ayuntamientos multiplicaron sus recursos, dimensiones, funciones públicas y su red de vínculos intergubernamentales. Se convirtieron, en pocas palabras, en parte e interlocutores de la agenda pública, ya fuera frente a las entidades del gobierno estatal, como en relación con las federales. De este modo, la relativamente temprana apertura y transición democrática en los gobiernos estatal y municipal, incluyendo al Congreso del esta-

do, configuraron un ambiente que reconocía a los ayuntamientos como interlocutores necesarios de la gobernabilidad en el estado.¹

La expresión más tangible de este nuevo papel institucional de los ayuntamientos fue su integración en el Programa de Reforma Integral de las Instituciones y Marco Jurídico del Estado de Baja California, el cual fue un convenio entre los tres poderes estatales, los ayuntamientos y los partidos políticos. Este programa estuvo vigente entre 1996 y 1998, al cual se le reconocen más méritos por la construcción de un modelo legislativo abierto, plural e interinstitucional, que por los productos jurídicos que se derivaron de sus trabajos. A partir de este momento y con ese tipo de acuerdos, los ayuntamientos pasaron a formar parte activa del debate público y del proceso legislativo, no solamente en los asuntos propios, sino en el conjunto de los temas que se abordaron a lo largo de las mesas de trabajo instaladas.

Esta experiencia tuvo una continuidad entre 1999 y el 2001. De igual manera que en 1996, volvió a integrarse un acuerdo intergubernamental, organizado a partir de una Mesa Central de Coordinación, siguiendo con la composición interinstitucional previa, pero ahora sin los partidos políticos. Los ayuntamientos de la entidad, a partir de esta mesa, ratificaron su papel como interlocutores del proceso legislativo en el estado, lo cual es justamente lo que debe destacarse para explicar el desarrollo de la reforma municipal en la entidad. De esta manera, hacia 1999, cuando se reformó el artículo 115 de la Constitución nacional, en Baja California el debate al respecto ya se había abierto y disponía de una agenda elaborada mediante ese convenio intergubernamental. Es decir, existían tanto el debate como sus interlocutores ya configurados.

Cabe mencionar, en esta breve reseña, que la experiencia de la primera mesa de reforma del estado terminó abruptamente con el fin del periodo de la legislatura vigente entre 1995 y 1998. También, porque en este segundo año llegaban a su término las administraciones municipales y la propia del Ejecutivo estatal. Los gobiernos que iniciaron en 1998 debieron entonces reconstruir sus acuer-

¹ Tonatiuh Guillén López, *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, COLEF/CIH-UNAM, 1993, 155 pp.

dos y renovar sus convenios. El documento que reinicia esta dinámica compartida fue un acuerdo político suscrito el 18 de noviembre de 1998 entre los poderes estatales, que dio origen a la Mesa Central de Coordinación.

En este escenario, el Taller de Análisis sobre la Reforma Municipal, promovido por el proyecto Agenda de la Reforma Municipal en México, realizado en Mexicali en marzo de 1999, ha sido reconocido como el punto de arranque de la nueva etapa de la reforma en el tema, que culminó con las adecuaciones constitucionales y con la nueva ley estatal municipal. En ese taller volvieron a darse cita el Ejecutivo estatal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los ayuntamientos de la entidad, así como académicos y expertos municipalistas, todos comprometidos en impulsar una reforma innovadora. En particular, los ayuntamientos de la entidad ratificaron su papel protagónico en los debates sobre el contenido de la reforma municipal, equiparable al desempeñado por los legisladores y el Ejecutivo estatal.

Debido a estas condiciones del marco institucional de la entidad, las fuentes de la reforma municipal procedieron entonces de iniciativas generadas por el Congreso, el gobierno del estado y por los propios ayuntamientos, las cuales se presentaban, debatían y acordaban en la Mesa de Coordinación Especializada en Fortalecimiento Municipal y Participación Ciudadana,² como se acordó en el programa de reforma del estado. En esta mesa no sólo se analizó la reforma constitucional, sino también la ley municipal y otras leyes que importaban especialmente a los ayuntamientos, como las de transporte público y de regulación de las bebidas alcohólicas.

Hacia finales del periodo establecido como límite para hacer reformas constitucionales y electorales que tuvieran efecto en el 2001, en Baja California se logró un consenso sobre la reforma constitucional que contenía aportaciones de gran efecto modernizador de los ayuntamientos. Lo más destacado se refería a la integración de los ayuntamientos, introduciendo la figura de los distritos uninominales municipales para elegir a los regidores de mayoría.

²Esta mesa inició sus trabajos el 20 de mayo de 1999, derivada de los acuerdos de la Mesa Central de Coordinación.

Con este cambio se daba término al tradicional sistema de planilla, que ya no es funcional a las necesidades contemporáneas de la democracia municipal, particularmente en municipios urbanos.

Con este relevante contenido de reforma constitucional, el Dictamen 116 fue *aprobado* por el Congreso del estado en su sesión del 11 de octubre del 2001, si bien modificando algunos aspectos que fueron acordados en la mesa de trabajo con los ayuntamientos. Las facultades para regular el transporte público y las bebidas alcohólicas, que habían sido acordadas dentro del catálogo de las “exclusivas” de los ayuntamientos, fueron enviadas a lista de concurrentes con el gobierno estatal. Con este cambio de último momento, el Congreso dio por aprobada la reforma constitucional, sin prevenir a los ayuntamientos al respecto. De inmediato, en respuesta a esos cambios, cuatro de los cinco ayuntamientos de la entidad votaron en contra del Dictamen, cancelando así la reforma constitucional.

Con su actitud, los ayuntamientos reclamaron y reiteraron su papel protagónico en el proceso legislativo de la entidad, que no solamente se derivaba de un acuerdo, sino que descansaba en su propia capacidad política adquirida en los últimos años y que, además, la sustentaba la propia Constitución del estado. En un hecho inédito, probablemente en la historia de municipalismo en México, los ayuntamientos de una entidad tuvieron la capacidad para rechazar una reforma constitucional que había sido aprobada por el Legislativo estatal. Se canceló así la reforma política más importante que estuvo a un paso de innovar el sistema electoral municipal, en el estado y nacionalmente. Cabe añadir que esa reforma política no era una propuesta importante para los ayuntamientos, sino que había sido impulsada particularmente por el Ejecutivo del estado³ y por otro grupo de legisladores, compuesto por diputados del PAN, PRD y PRI.

En cualquier caso, lo importante de esta experiencia es identificar la fuerza política que los ayuntamientos de la entidad ejercieron en el proceso legislativo, tanto aquellos gobernados por el PAN

³ Por el gobernador Alejandro González Alcocer y por sus representantes en la Mesa Especializada en Federalismo y Participación Ciudadana.

(Tijuana, Mexicali, Playas de Rosarito), como por el PRI (Ensenada y Tecate). Como puede apreciarse, considerando estos rápidos datos, el debate sobre la reforma municipal no fue dominado por criterios partidistas, sino por la política intergubernamental en sentido estricto. La política de los gobiernos y de sus gobernantes, podría añadirse. A través de esta fuerza puede explicarse que el resultado final de las adecuaciones legislativas tenga ese énfasis en la autonomía municipal y, del otro lado, que parte de estos actores locales no reconocieran como trascendente a la reforma política municipal.

La reforma municipal en Baja California fue así, ante todo, resultado de una dinámica intergubernamental, plural y diversa. Pero no incluyente de otros actores sociales, ni permeada por un debate público intenso, paradójicamente. No es que hubiese alguien interesado en cerrar el debate a un determinado círculo; por el contrario, en varios momentos lo que se buscó fue precisamente su visibilidad, como argumentan los muchos desplegados y notas publicadas en la prensa. Sin embargo, en la medida que en las mesas de negociación solamente existía la perspectiva de funcionarios públicos, diputados o municipales, predominó la perspectiva interna a la esfera gubernamental. Esta característica del proceso, impidió, por ejemplo, que la cancelación de la reforma electoral y de los distritos uninominales municipales fuese objeto de un debate social más amplio.

No obstante esta limitación, la dinámica legislativa en Baja California y su expresión en la adecuación constitucional y legislativa en materia municipal se encuentra entre los modelos más plurales y abiertos en el país. En efecto, el *hacer legislativo* ha llegado a un escenario muy distante del centralismo del gobernador o de discusiones cerradas entre pocos legisladores. Tampoco puede minimizarse el papel protagónico que han asumido los ayuntamientos de la entidad y su efecto concreto en la ampliación de la autonomía municipal. Como sugiere la experiencia, el problema ya no está en el *hacer legislativo*, si bien son perfectibles sus mecanismos. El reto se encuentra ahora en otra dimensión: en las *concepciones* sobre el gobierno municipal, en la posibilidad de concebir y reconocer

modelos alternativos o en la prevalencia de modelos tradicionales. En este marco, horizonte de modernización, como podríamos llamarle, sus elementos trascienden a los partidos e incluso a las instituciones gubernamentales. Se trata de un debate que se liga cada vez más con la cultura política y con la evolución de sus objetivos y valores.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

EN SU fase constitucional, el análisis de la reforma municipal en Baja California debe referirse a tres escenarios, correspondientes a tres momentos del proceso legislativo que transcurrieron entre 1999 y 2001. El primero, punto de partida de este análisis, consiste en las disposiciones constitucionales estatales que regulaban a los municipios con anterioridad a la reforma del artículo 115 de la Constitución de la República de 1999. El segundo escenario corresponde a la iniciativa de reforma constitucional, presentada mediante el Dictamen 116, del 5 de octubre del 2000, que finalmente *no* culminó debido al voto en contra de los ayuntamientos de la entidad, pese a que ya había sido aprobado por la legislatura. Por su parte, el tercer escenario consiste en la reforma constitucional efectivamente aprobada –que pudiéramos denominar la reforma de la reforma–, que es la vigente actualmente.

En sí mismos, los tres escenarios anteriores ilustran la excepcional intensidad política e intergubernamental que suscitó la reforma municipal en Baja California entre 1999 y el 2001, a diferencia de otras entidades del país que no se vieron inmersas en una dinámica similar. En este apartado nos ocuparemos de analizar la evolución del proceso legislativo atendiendo a su contenido constitucional aludiendo a los tres escenarios descritos.

Consolidación jurídica constitucional

El primer elemento importante de la reforma a la Constitución de Baja California consistió en integrar el concepto de *municipio* al artículo 11, que es donde se define la estructura básica del gobier-

no del estado. Antes de la reforma, este artículo sólo incluía una definición del *gobierno del estado*, indicada a través de la separación republicana de poderes, así como algunos principios para su relación. En 1999, se había modificado este artículo al introducirse el concepto de rectoría económica como atribución del gobierno del estado, en términos equivalentes a lo establecido en la Constitución federal.⁴

Con este antecedente, en octubre del 2000 el Dictamen 116 –primer documento de la reforma constitucional en materia municipal– incorpora el municipio a este artículo, mediante una definición política como “orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos”. Se incluyeron además algunos parámetros para su relación con el gobierno del estado, destacando los principios de “subsidiariedad y equidad”, así como una finalidad para su interacción, consistente en los términos de “bien común”, “desarrollo social y humano” y “mejorar la calidad de vida”.

Mediante estas adecuaciones, el municipio pasó a ocupar un espacio protagónico en el marco constitucional de Baja California al ser integrado a la estructura básica del gobierno del estado. Su nuevo estatus jurídico se reflejó incluso en el capítulo constitucional correspondiente, que se llamaba “Del poder público y de la forma de gobierno”, para denominarse “Del poder público y de la forma de gobierno *estatal y municipal*”. Desde el encabezado mismo del capítulo puede así apreciarse la enaltecida posición del municipio en el mapa constitucional estatal, al ser reconocido como parte de la estructura gubernamental básica –uno de sus componentes–, que lo relaciona en igualdad de condiciones jurídicas con los poderes estatales. Por supuesto, el nuevo “posicionamiento” constitucional del municipio no llegó a convertirlo en un cuarto poder del estado, como alguna vez sucedió en la Constitución del estado de Hidalgo,⁵ pero sin duda le reconoce un rango conceptual más evolucionado.

⁴Decreto 95, *Periódico Oficial*, núm. 39, Mexicali, 17 de septiembre de 1999.

⁵El estado de Hidalgo, hacia el último tercio del siglo XIX, “en el artículo 17 de su Constitución elevaría al Municipio a la categoría de Cuarto Poder, expresando: «El Gobierno del Estado se dividirá para su ejercicio, en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal»; Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Editorial Porrúa, 4a. ed., 1985, p. 261.

En esta parte de la reforma constitucional, destacan además los criterios definidos para orientar la relación de los municipios con el gobierno del estado. Se hizo énfasis en los principios de “subsidiariedad” y “equidad”, que establecen un piso básico para la cooperación y coordinación intergubernamental, así como una relación que no pueda excluir o discriminar a alguno de los municipios. Con esto en cuenta, puede concluirse que se afirmó un equilibrio para la relación de los municipios frente al gobierno del estado y de éste con los municipios.

Ahora bien, considerando estos nuevos principios que consolidan la presencia constitucional del municipio, cabe subrayar que guardan alguna tensión frente al concepto de *rectoría económica* presente en el mismo artículo 11, que favorece por completo al gobierno del estado y, en la práctica, al Poder Ejecutivo. Con esta atribución del gobierno del estado sobre el desarrollo –que no refiere algún vínculo de coordinación horizontal con los municipios–, la redacción del artículo refleja algunas paradojas. Por un lado, fortalece el estatus jurídico de los municipios, como se ha argumentado; por el otro, en lo que toca al desarrollo, replica un concepto vertical introducido en la Constitución de la República en 1983,⁶ que tiene el efecto de no integrarlos a estas políticas por derecho propio.

Desde la perspectiva de los municipios, la rectoría del desarrollo como atribución del gobierno del estado establece una relación jerárquica, de subordinación, lo cual se aleja de un modelo de gobierno horizontal, cooperativo, que precisamente está detrás del espíritu de la reforma municipal. Esta tensión conceptual de la Constitución bajacaliforniana en su artículo 11, refleja la combinación de distintos tiempos políticos (1983 y 2000) y, en cada cual, las diferentes concepciones del Estado, de su estructura y de las funciones que corresponden a cada ámbito de gobierno. Como puede apreciarse en este caso, entre uno y otro periodo se han acumulado términos no perfectamente compatibles en sus raíces conceptuales y en sus paradigmas políticos de origen. De un lado, un

⁶“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable...” Artículo 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

modelo de Estado centralizado y presidencialista; y del otro, un modelo descentralizado y con autonomías locales fortalecidas, todavía en construcción. No obstante esa peculiar dinámica jurídica, la reforma municipal no deja de avanzar entre paradojas y algunas tensiones conceptuales, como ha sido desde el origen mismo del municipio en el marco constitucional del país.⁷

Concepto del municipio

Una expresión tangible del fortalecimiento institucional del *municipio* fue la ampliación de su concepto en la Constitución de Baja California. En la medida que se desarrolla su contenido, se define de mejor manera su entorno institucional. Pero al mismo tiempo, atendiendo a este contenido, cabe reconocer la posibilidad de una lectura contraria: es decir, que a mayor contenido, más determinaciones y acotamientos recibe el municipio. Con esta previsión, el análisis de la reforma constitucional debe evaluar tanto los avances relativos a la consolidación del municipio, como aquellas otras determinaciones que puedan expresar limitaciones. La sola lectura cuantitativa pudiera ofrecer un balance positivo de la reforma municipal, pues sugeriría que a mayor ampliación del concepto –como sucedió en Baja California–, mayor sería el desarrollo institucional; pero no necesariamente. Como se mostrará, el análisis cualitativo efectivamente muestra que en la entidad sí hubo un avance conceptual e institucional significativo, que trasciende al marco constitucional federal.

En su versión anterior a 1999, la Constitución de Baja California ya reconocía al municipio como un orden de gobierno a cargo de un ayuntamiento.⁸ Por consiguiente, la adecuación del texto constitucional federal de ese mismo año, que reconoce al ayuntamiento como orden de gobierno, no fue un avance significativo para la entidad en este aspecto. Las principales novedades locales se refieren a la ampliación del contenido jurídico del municipio.

⁷ Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 310 y ss.

⁸ "El Gobierno de los Municipios se ejercerá por los Ayuntamientos que radicarán en las cabeceras de las Municipalidades". Artículo 76, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (hasta 1999).

Lo más significativo se encuentra en el artículo 76 de la Constitución local, en donde se desarrolla una interesante definición del municipio. Los componentes del concepto de municipio pueden desglosarse en los siguientes:

- a) como “entidad local básica” de la organización territorial del estado;
- b) como institución jurídica, política y social;
- c) de carácter autónomo;
- d) con autoridades propias;
- e) atribuciones específicas;
- f) y libre administración de su hacienda.

De entrada, es notable que el nuevo texto es sensiblemente más amplio que el correspondiente al artículo 115 de la Constitución federal. En particular, destaca la inclusión del elemento de *autonomía*, que a pesar de su abundante insistencia en el debate municipalista nacional ha permanecido desligado de los municipios en la Constitución federal.⁹

Otra novedad de la reforma bajacaliforniana respecto a la Constitución federal fue la inclusión de una “finalidad” al municipio, compuesta por dos partes que guardan entre sí una relación peculiar:

- a) organizar a la comunidad en la gestión de sus intereses y satisfacción de necesidades colectivas, tendientes a lograr su desarrollo integral y sustentable, proteger y fomentar valores de la convivencia local; y
- b) ejercer las funciones y prestar los servicios públicos de su competencia.

Con la primera parte, la definición del municipio se ve enriquecida al aportarse una orientación social determinada a su existencia y

⁹Las dos partes donde se relaciona al municipio con la autonomía son las siguientes: cuando se indica que tiene “carácter autónomo” y, además, al establecer que “goza de plena autonomía para reglamentar directa y libremente las materias de su competencia”. Artículo 76, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

funciones, de perfil abstracto y de largo alcance. Pero con la segunda, la finalidad se remite a una dimensión instrumental, específica y, por consecuencia, *acotada*, consistente en las funciones y servicios “de su competencia”.

En otros términos, lo que se abre de un lado, tiende a estrecharse por el otro. La reforma del artículo 76 sigue ampliando la definición del municipio, con atributos adicionales:

- a) se le reconoce personalidad jurídica;
- b) patrimonio propio; y
- c) autonomía y libertad para reglamentar las materias de su competencia.

Con este último, el concepto de autonomía es reiterado, junto con el de libertad, quedando ambos restringidos por la “competencia” y por la función de reglamentación. La autonomía y libertad municipales son así ubicadas *entre límites determinados* por la Constitución estatal y federal, mediante las competencias municipales y la función de reglamentación.

Una implicación del planteamiento anterior es que las dimensiones de la autonomía y libertad municipales son tan amplias como sean las competencias reconocidas al municipio; y además, tan concretas como desarrollada esté su reglamentación. Ambos conceptos están así *contenidos*, insertos en un entorno definido de antemano, lo cual guarda una paradoja con las definiciones esenciales, “puras”, de la autonomía y la libertad, que precisamente desconocen límites. Esta situación no es excepcional en la legislación sobre los gobiernos locales en México o en otros países. De este debate –que sin duda hace falta desarrollarlo con mayor detenimiento–, lo que pretende destacarse son las dimensiones reconocidas como ámbito del gobierno local; y del otro lado, el origen de las capacidades municipales, es decir, si derivan de sí o son otorgadas por una entidad externa. En el caso de Baja California, como se irá argumentando, se introdujeron elementos constitucionales que avanzan en ambas direcciones: ampliando las dimensiones (atribuciones) y enfatizando un origen inherente de las mismas.

El ayuntamiento: concepto

En el artículo 76 de la Constitución bajacaliforniana se introdujo el concepto de *ayuntamiento*, definido como el gobierno municipal, electo popularmente, radicado en la cabecera y sin autoridades intermedias “entre éstos y el gobierno del Estado”, reiterando los términos del artículo 115 de la Constitución federal. Hasta aquí no hay novedad en el concepto. Las aportaciones estatales se remitieron al artículo 77.¹⁰ La nueva redacción de este artículo configura una definición complementaria del ayuntamiento que enfatiza:

- a) su carácter colegiado, lo cual es una novedad para la constitución local;
- b) la representación popular;
- c) y el ser depositario de la competencia y atribuciones constitucionales del municipio otorgadas federalmente y por la propia Constitución estatal.

Este último elemento es el más complejo de los añadidos al concepto de ayuntamiento, pues condensa las capacidades municipales *en* el ayuntamiento, en el aparato de gobierno local y en los actos específicos que lo integran.

Independientemente de la magnitud y contenido de las atribuciones del ayuntamiento, una lectura *política* de su concepto como “depositario” sugiere que se limitan las potencialidades de autogobierno de la sociedad local, que pueden ser mucho más amplias y diversas que el límite del aparato de gobierno municipal. El concepto tiene el efecto de segmentar entre aquello que es “depositario” y aquello otro que queda fuera de esta deposición; el depositario ha excluido a lo externo de las atribuciones municipales. Las atribuciones las dispone entonces la entidad, el organismo; no la sociedad local. De esta manera, con el concepto de ayuntamiento como “depositario”, la sociedad resulta distante de las atribuciones municipales.

¹⁰El texto vigente de este artículo en 1999 definía la integración política de los ayuntamientos. Este tema fue trasladado al artículo 79.

Esta relación entre sociedad y gobierno es un tema particularmente importante, considerando que la evolución política del ayuntamiento aún enfrenta limitaciones en su diseño institucional, que acotan su pluralidad política y social, así como su proceso de decisiones que en esencia no puede caracterizarse todavía de participativo y transparente. En una palabra, la reforma democrática de los ayuntamientos es todavía un proceso en construcción, considerando los rezagos heredados de décadas de vigencia de un modelo político autoritario.¹¹

Por el contrario, la deposición supone a un ayuntamiento *absolutamente* democrático y *absolutamente* representativo de la sociedad local. Fuera de esta condición, el concepto se orienta hacia un modelo autoritario, en la misma medida que la realidad política del ayuntamiento se aleje del concepto de democracia y de plena representatividad social.¹² Preservando esta argumentación dentro del terreno conceptual, no histórico, el ayuntamiento como depositario único implica alguna distancia con el principio de autogobierno de la sociedad local y con el concepto mismo de municipio, que no se reduce a su gobierno. Un concepto de esta naturaleza, en consecuencia, no puede plantearse ajeno a otros conceptos –e instrumentos– que posibiliten el control democrático del gobierno por parte de la sociedad municipal. Ambas dimensiones, la deposición y los controles democráticos, requieren ser simultáneos y necesariamente articulados, no sólo por razones conceptuales, sino por sus implicaciones políticas concretas en el gobierno local.

¹¹ Incluso en su diseño político-electoral, los ayuntamientos persisten con importantes limitaciones democráticas, las cuales no dependen de la transparencia y apertura de los procesos electorales. Las restricciones se refieren a los procesos de integración, a sus proporciones, a los actores que pueden intervenir en éstos y, sobre todo, a las decisiones del proceso de gobierno. Sobre el tema electoral municipal, un detallado balance nacional se encuentra en Blanca Acedo, *Representación política y sistemas electorales municipales*, México, CERE, 2000, 61 pp. (Col. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México).

¹² Se puede apreciar mejor esta problemática si ejemplificamos con una situación extrema. En la hipótesis de un sistema político cerrado, poco participativo, excluyente de la diversidad social y con el poder concentrado en una sola instancia, que se reflejara en la integración y funcionamiento del ayuntamiento, resulta evidente que no puede declararse a éste como “depositario” de las capacidades y atribuciones municipales.

La definición constitucional del ayuntamiento como depositario, en suma, fortalece al ayuntamiento; pero no al municipio, no al concepto de autogobierno de la sociedad municipal. Desde una perspectiva política concreta, dicho de manera puntual, fortalece a los integrantes del ayuntamiento y a las figuras que predominan en su interior: en última instancia, al presidente municipal y a la fracción mayoritaria de los partidos políticos. Al final de cuentas, terminan siendo éstos los depositarios efectivos, dado su predominio en el proceso del gobierno municipal.

Considerando este balance, cuyas repercusiones prácticas dependen del grado de control democrático de la sociedad sobre el ayuntamiento, se comprende el valor estratégico de reformar al sistema electoral municipal y, paralelamente, a los procesos de decisiones en esta institución. En la evolución democrática, estos dos componentes del gobierno municipal son condición para cumplir la definición del municipio como “orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos”, como establece el artículo 11 de la reforma constitucional en Baja California. Se justifica lo anterior tanto por razones conceptuales, como histórico-políticas. Precisamente en esta dirección avanzaba la reforma municipal en la entidad, con la propuesta del Dictamen 116 dirigida a modificar el procedimiento de elección de los ayuntamientos. Sin embargo, como se revisará enseguida, esta iniciativa enfrentó poderosas resistencias desde los propios ayuntamientos –pero no exclusivamente– que finalmente lograron anularla.

El ayuntamiento: integración política

En su versión hasta 1999, el artículo 78 de la Constitución bajacaliforniana definía los detalles de la integración de los ayuntamientos, configurando las bases del sistema electoral municipal. Los aspectos considerados partían de una lista de los munícipes: presidente municipal, síndico procurador y regidores de mayoría relativa y de representación proporcional. Al mismo tiempo, establecía las fórmulas de distribución de estos últimos, para lo cual se estratificaba a los municipios por su población. Para aquellos

menores de 250,000 habitantes, les corresponderían cinco regidores de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; para los municipios entre 250,000 y 500,000 habitantes, el número sería de siete y seis, respectivamente; para los municipios con población mayor a 500,000 habitantes, la cifra sería de ocho y siete regidores, respectivamente.¹³ Adicionalmente, este artículo definía las condiciones para que los partidos accedieran de los puestos de representación proporcional (votación mínima de 3 por ciento, registro de planilla completa, no tener constancia de mayoría de la elección municipal), así como un detallado procedimiento para su distribución, que en sentido estricto debía ser materia de la ley electoral y no del texto constitucional.

Como puede apreciarse, las reglas descritas por este artículo corresponden a los parámetros usuales de los sistemas electorales municipales en la mayoría de los estados del país: la planilla, la segmentación de las regidurías en dos bloques (mayoría y representación proporcional) y reglas de distribución que garantizaban al partido mayoritario el control indisputado del cabildo.¹⁴ Hasta ese momento, en Baja California el único aspecto peculiar del sistema electoral municipal era el mejor equilibrio de representación política en los municipios menores a 50,000 habitantes, mientras que en los municipios mayores las reglas aseguraban un rango mayor de dominio para el partido mayoritario al interior del cabildo.

Partiendo de este escenario, el Dictamen 116 proponía una reforma de gran trascendencia en las reglas de integración de los ayuntamientos. Se aportaba una propuesta inédita en el mapa nacional de los sistemas electorales municipales, impulsando una renovación de la dinámica política interna al gobierno municipal y en sus relaciones con la sociedad local. Por estas características, esta iniciativa legislativa equivalía a una reforma política de amplio alcance.

¹³De los cinco municipios del estado, en el primer estrato de población se ubican Tecate y Playas de Rosarito, en el segundo Ensenada y en el tercero Tijuana y Mexicali.

¹⁴Salvo aquellas decisiones que requieren de mayoría calificada, introducidas por primera vez en los ayuntamientos mediante la reforma al artículo 115 de la Constitución federal de 1999.

El Dictamen comenzaba por destacar el papel del sufragio para la elección de los municipales, así como los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Como novedad inscrita en el artículo 78, se añadió la fecha y procedimiento para la instalación de los ayuntamientos, ratificando al periodo de tres años y el impedimento de reelección inmediata, haciendo énfasis en la referencia al artículo 115 de la Constitución política del país.

Los elementos medulares de la propuesta se ubicaron en el artículo 79 de la Constitución. Para comenzar, listaba a los integrantes del ayuntamiento: presidente municipal, síndico procurador y regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, lo cual ciertamente no es novedoso. Lo original radicó en la figura del *distrito uninominal municipal* para elegir a regidores de mayoría. Con este cambio, se trascendía al usual procedimiento de planilla que integra a la totalidad de los cargos del ayuntamiento. La nueva figura abrió la puerta a otra vía de acceso a las regidurías, dependiente de manera directa del voto ciudadano *localizado* en determinados espacios municipales.¹⁵ El sistema electoral municipal avanzaba así hacia otra etapa de modernización política, al establecer un vínculo de representación directa entre los regidores electos mediante estos distritos y la ciudadanía.

Las repercusiones de esta innovación, por supuesto, se extendían a otros importantes aspectos del proceso político municipal. Para los partidos políticos, por ejemplo, implicaba un esfuerzo de vinculación más focalizado con los ciudadanos, tanto en la agenda de temas locales objeto de representación pública, como en el perfil de sus candidatos, que estarían obligados a demostrar su capacidad de representación. Con las nuevas reglas, los regidores desco-

¹⁵ En el formato tradicional de las planillas municipales no existe un procedimiento que permita a los ciudadanos intervenir sobre quienes integran a la misma. Se trata de procedimientos internos a los partidos y, de manera regular, circunscritos a determinados grupos al interior de los propios partidos; existe entonces una amplia distancia entre la historia concreta de cada planilla y la opinión e intereses de la sociedad. La consecuencia de esta regla es que los ciudadanos desconozcan a sus miembros, incluso después de la elección o en el mismo ejercicio del gobierno, si fue el caso. En estas condiciones, difícilmente puede argumentarse que los regidores o el síndico dispongan de las bases políticas suficientes para representar a los ciudadanos en el gobierno municipal; lo usual es que sean figuras con débil autonomía y proclives a la subordinación frente al presidente municipal.

nocidos para la sociedad municipal, sin discurso político propio y sin una agenda de trabajo específica –como es común que suceda con la planilla tradicional–, ya no tendrían posibilidad de ocupar un cargo en el ayuntamiento. Los regidores electos por los distritos uninominales tendrían un mayor compromiso y responsabilidad social, al ser éste directo y explícito, además de constituirse en figuras políticas mucho más sólidas frente al presidente municipal. Precisamente, debido a esta última consecuencia, el “costo” de la reforma se concentraba sobre el presidente municipal, que estaría obligado a un entorno político mucho más complejo, distante de la relativa comodidad permitida por el sistema de planilla tradicional, con regidores políticamente frágiles y que generalmente deben al mismo presidente su inclusión en la planilla.¹⁶

La reforma del sistema electoral municipal anticipaba un impacto de grandes proporciones sobre la representación política del ayuntamiento y, por consecuencia, sobre el proceso de decisiones a su interior. Se fortalecía el vínculo de representación política entre sociedad y ayuntamiento; se constituían figuras políticas más sólidas entre los munícipes; y de manera inevitable, se acotaba el poder del presidente municipal. La dinámica política al interior del ayuntamiento podía entonces modificarse sustancialmente, debido al efecto de desconcentración del poder al interior del ayuntamiento. La nueva integración de los ayuntamientos posibilitaba, en suma, un juego inédito de equilibrios y contrapesos a su interior.

El Dictamen 116 reunía las condiciones para marcar una nueva etapa en la evolución política del ayuntamiento en Baja California y en el país, en la misma medida que trascendía el formato tradicional de la planilla. No obstante, no era una reforma radical, pues

¹⁶La integración específica de cada planilla para competir en las elecciones municipales varía de partido a partido, de un estado a otro o entre un periodo y otro. En Baja California, el PAN es el que ha avanzado más en sistemas de elección diferenciada de los puestos de la planilla, haciendo que el presidente municipal no necesariamente tenga a sus allegados en el resultado final. No obstante, incluso en este caso la formación de las planillas sigue siendo una historia ajena a la intervención de la sociedad; son grupos muy pequeños los que realmente inciden. Se preserva entonces el desconocimiento entre los ciudadanos de los candidatos a regidores y del síndico procurador y, al final, se reproduce la fragilidad de su función de representación política.

junto a los distritos uninominales municipales se conservó una planilla parcial, integrada por el presidente municipal, el síndico procurador y dos regidores. A esta planilla reducida se sumaban los regidores por distritos uninominales y otro grupo electo por representación proporcional. Como puede suponerse, este formato híbrido refleja la negociación a la que llegaron las dos visiones del gobierno municipal que estuvieron en juego durante la reforma¹⁷ y, de paso, muestra al Dictamen 116 como un modelo de transición entre la etapa tradicional de la planilla y otra fase alternativa. El modelo propuesto del sistema electoral municipal se componía de los siguientes elementos, asignados de manera explícita a cada municipio de la entidad, como se indica en el cuadro 1.

CUADRO 1
MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA
INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS
PROPUESTA POR EL DICTAMEN 116

| Municipio | Presidente municipal (Planilla) | Síndico procurador (Planilla) | Regidores (Planilla) | Regidores por distritos uninominales | Regidores por representación proporcional (hasta...) |
|--------------------|---------------------------------|-------------------------------|----------------------|--------------------------------------|--|
| Playas de Rosarito | 1 | 1 | 2 | 3 | 5 |
| Tecate | 1 | 1 | 2 | 3 | 5 |
| Ensenada | 1 | 1 | 2 | 6 | 6 |
| Mexicali | 1 | 1 | 2 | 6 | 7 |
| Tijuana | 1 | 1 | 2 | 7 | 7 |

Al referirse a cada municipio *por su nombre*, para asignar la composición de sus respectivos ayuntamientos, el Dictamen 116 era también novedoso, dado que hasta entonces el texto constitucional de Baja California no aludía ni al número, ni al nombre de cada municipio. Estos elementos, junto con los límites territoriales, eran

¹⁷Es necesario referirse a “visiones” o “concepciones”, dado que entre las instituciones gubernamentales que participaron en el debate, así como entre los propios partidos políticos, no existieron actitudes o iniciativas uniformes a su interior. Las diferentes orientaciones no se explican por los partidos políticos, ni tampoco por la pertenencia a determinada institución de gobierno. En el fondo del debate se reflejaban modelos, conceptos innovadores o tradicionales, del gobierno municipal.

determinados por la ley secundaria.¹⁸ Esta simbólica aportación fue anulada con la reforma constitucional finalmente aprobada, que también excluyó las innovaciones propuestas para el sistema electoral municipal.

Cabe añadir que la reforma electoral fue parte medular del conjunto de modificaciones constitucionales introducidas por el Dictamen 116, considerando que se convirtió en el centro de la disputa entre la legislatura y los ayuntamientos de la entidad. El contraste entre el Dictamen y la reforma constitucional finalmente aceptada por los ayuntamientos demuestra que el debate central fueron estos cambios electorales. Una vez suprimidos, los cinco ayuntamientos votaron a favor de las modificaciones a la Constitución estatal.¹⁹

Es necesaria la precisión anterior, dado que la negativa de los ayuntamientos –que estuvo dirigida desde sus respectivas presidencias municipales– de manera abierta no aludió a la reforma electoral como una cuestión central. El argumento más difundido fueron las atribuciones de los municipios en materia de alcoholes y transporte público, que originalmente iban a ser clasificadas como atribuciones exclusivas de los ayuntamientos, pero que en la versión final del Dictamen 116, en el último momento, se ubicaron entre las atribuciones compartidas con el gobierno del estado y

¹⁸En la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Baja California, que fue abrogada por la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en octubre de 2001. Mientras que otras constituciones estatales en el país listan a cada uno de sus municipios, en la Constitución bajacaliforniana no existe alguna alusión nominal y directa para los mismos.

¹⁹Cabe hacer notar que el único ayuntamiento que estuvo a favor del Dictamen 116 fue Playas de Rosarito, en cuyo voto aprobatorio se destacaba la reforma electoral y se reconocía como “aplazamiento” del Legislativo la modificación que pretendían los gobiernos municipales de clasificar como atribuciones exclusivas la regulación del transporte y de los alcoholes. El respectivo voto negativo del ayuntamiento de Tecate, simplemente se indica así en el acta respectiva, sin argumentación alguna. En cuanto al acta respectiva de Ensenada, que también votó en contra, sí se hace explícito el desacuerdo respecto al tema de alcoholes y transporte, a los cuales se añaden otros, como catastro y registro público. Destaca además, en la argumentación ensenadense, que en el Dictamen rechazado “se advierten la existencia de errores que hacen que no tengan sentido algunas de las propuestas, como es el caso de lo relativo a la votación de Regidores de cada partido político”. Por su parte, en Mexicali, el acta de rechazo al Dictamen también reitera como argumento fundamental el tema de los alcoholes y del transporte público, pero añade una observación en materia electoral interesante: que el Dictamen 116 había olvidado incluir la obligada separación del cargo, 90 días antes de la elección de municipios, a legisladores locales y federales como requisito para participar en éstas.

sujetas a leyes estatales. La modificación de última hora en estos rubros fue entendida por los ayuntamientos como una falta al compromiso hecho por el Legislativo con los propios ayuntamientos, por lo cual fue rechazado el Dictamen 116 en su conjunto, incluyendo la reforma electoral municipal.

No obstante la argumentación de los ayuntamientos y de los presidentes municipales, el hecho es que la reforma constitucional finalmente aprobada no modificó los términos de las atribuciones municipales en materias de transporte y alcoholes. Es decir, se preservaron los términos dispuestos en el Dictamen 116, definiendo ambas atribuciones como objeto de concurrencia con el estado... salvo la reforma electoral. En cuanto al tema electoral, la reforma constitucional ratificó los términos exactos que estaban vigentes: al final de cuentas, no se modificó ni una vocal, a pesar de que estuvo a un paso de ser un evento de gran trascendencia.

CUADRO 2
MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA
INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS APROBADA
(Modelo vigente desde 1995 y ratificado en 2001)

| <i>Municipio</i> | <i>Presidente municipal (Planilla)</i> | <i>Síndico procurador (Planilla)</i> | <i>Regidores por mayoría relativa (Planilla)</i> | <i>Regidores por representación proporcional (hasta...)</i> |
|------------------------------|--|--------------------------------------|--|---|
| Menores a 250,000 hab. | 1 | 1 | 5 | 5 |
| Entre 250,000 y 500,000 hab. | 1 | 1 | 7 | 6 |
| Mayores a 500,000 hab. | 1 | 1 | 8 | 7 |

Por otra parte, la propuesta del Dictamen 116 incluía revisar los requisitos de elegibilidad para los munícipes, como ciudadanía, residencia mínima, separación provisional del cargo como ministro de culto o en los gobiernos federal, estatal o municipal, en caso de tenerlo; o separación definitiva, en los cargos de gobernador, magistrados, secretarios del gobierno del estado, procurador de justicia. En esta materia, la reforma aprobada fue más estricta y

explícita con el cargo de gobernador del estado, negando toda posibilidad de elegibilidad para puestos municipales. Adicionalmente, hace categórica la condición de separación provisional con 90 días de anticipación para los legisladores estatales y federales, así como para jefes de policía y militares en servicio activo.

Ahora bien, haciendo una lectura estricta de la definición constitucional del “gobierno del estado” –en el artículo 11, que incluye a los tres poderes– buena parte de los cargos listados en el artículo 80 son reiterativos.²⁰ No obstante, dada la polémica abierta entre el Congreso del estado y los ayuntamientos, era importante hacer las precisiones correspondientes, reconociendo que el Dictamen 116 implicaba laxitud para que el gobernador del estado y los legisladores estatales o federales pudieran participar en las elecciones municipales.

La posibilidad de que el gobernador del estado participara en las elecciones municipales estaba cerrada con anterioridad al Dictamen 116. El texto constitucional vigente no lo permitía. La novedad del Dictamen fue abrir esta opción, condicionada a la separación definitiva 90 días antes. Pero en el caso de los legisladores, estatales o federales, lo que era una explícita condición de separación provisional 90 días antes de la elección, vigente en la Constitución, había sido eliminada por el Dictamen. Es decir, los legisladores bajacalifornianos previeron una puerta que les permitiría competir en una elección municipal sin necesidad de separarse de sus cargos, lo cual fue impugnado severamente, en especial por el ayuntamiento de Mexicali.

Al modificar sustancialmente los requisitos de elegibilidad para los munícipes en Baja California, el Dictamen 116 efectivamente contenía un sesgo favorable para que los legisladores, estatales y federales pudieran involucrarse en elecciones municipales sin necesidad de separarse del cargo. Con esta disposición, no solamente se desmeritaba el funcionamiento del Congreso mismo, sino que entre la clase política se propiciaba a una élite con notables pri-

²⁰ “...El Gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial...”. Artículo 11, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

vilegios. La propuesta modificaba el delicado balance y reglas de la clase política, al cerrar espacios para su ciclo, que por supuesto no transcurre solamente en la competencia entre partidos, sino al interior de los propios partidos. Al quedar rechazado en su conjunto el Dictamen 116 por los ayuntamientos, se restablecieron también estos equilibrios que amenazaban con romperse.

Por otra parte, la reforma constitucional en materia municipal no incluyó ninguna reflexión, por lo menos de manera explícita, sobre el proceso de decisiones al interior del ayuntamiento o en sus relaciones con la sociedad local. En la dinámica de las decisiones, que es concreta e involucra a instancias específicas, es donde finalmente puede medirse a la evolución democrática del proceso de gobierno, en pluralidad e inclusión de la diversidad social. No obstante, en la medida que el Dictamen 116 proponía una reforma sustantiva en la integración de los ayuntamientos, uno de sus efectos más relevantes era justamente sobre el proceso de decisiones. La modificación del perfil de sus actores inevitablemente conducía hacia una nueva dinámica en las decisiones municipales. En lo inmediato, por el hecho mismo del cambio en los actores; en lo mediato, porque las nuevas condiciones presionarían a la definición de otras reglas para decidir.

Pero de igual modo que con otras de sus propuestas, estos cambios sobre el proceso de decisiones quedaron también canceladas junto con el Dictamen. Los avances en esta materia se limitaron a los aportados por la reforma del artículo 115 de la Constitución federal, que introdujo un valioso elemento político a propósito de acciones como la enajenación del patrimonio inmobiliario municipal y los compromisos municipales que excedan el término del ayuntamiento. Se trata del requisito de la aprobación por las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para estas decisiones. Con esta disposición, al tradicional procedimiento de mayoría simple se suma el procedimiento de mayoría calificada, lo cual es una significativa innovación para la política interna a los ayuntamientos. Implica mayor negociación y necesaria inclusión de las minorías en la toma de decisiones.

No obstante el avance que dispuso el Legislativo federal, en tanto que cuerpos colegiados plurales y diversos, a los ayuntamientos aún les hace falta desarrollar procedimientos básicos para una toma de decisiones incluyente, efectivamente plural. Con el principio de mayoría calificada solamente se ha dado un paso inicial, considerando además que se refiere a dos objetos de tipo económico. En consecuencia, lo ideal es que el listado de decisiones incluyentes se ampliara a otros rubros: económicas, reglamentarias, administrativas y políticas, en función de su relevancia social o para la propia institución. De igual modo, es prioritario ampliar también la diversidad de los actores incluidos en el proceso de decisiones, para que éste no se limite a los miembros del ayuntamiento. Por lo pronto, en la reforma constitucional de Baja California no se trascendió el contenido del artículo 115 en los procesos de decisiones del gobierno municipal.

Atribuciones municipales

El artículo 82 de la Constitución local fue adecuado para definir las facultades, funciones y servicios públicos municipales. Aquí se introdujo un texto innovador, que conceptualmente fortalece la autonomía municipal al definir a las atribuciones municipales como “propias” e “inherentes”.²¹ Es decir, las atribuciones no son definidas como aquellas que se asumen por encargo, es decir, otorgadas por alguna instancia externa, sino que hay un principio distinto al destacar la inherencia de las mismas. Las atribuciones derivan de sí, dicho de otro modo, lo cual permite un sustento conceptual más firme a las definiciones de gobierno, autonomía y libertad municipales. Este giro puede contabilizarse entre las aportaciones conceptuales de la reforma municipal de Baja California, en el escenario de las reformas a nivel nacional.

Adicionalmente, como se indicará en lo que sigue, las atribuciones municipales fueron ampliadas en relación con lo dispuesto por

²¹ “Para el mejor desempeño de las facultades que le son propias, así como para la prestación de los servicios públicos y las funciones que le son inherentes, los ayuntamientos tendrán a su cargo...” Artículo 82, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

la Constitución federal, particularmente en la cuestión urbana. Como contexto que explica el énfasis, debe destacarse que el desarrollo socioeconómico de la entidad se concentra en sus mayores ciudades, haciendo que entre éstas y los municipios exista una relación de virtual identidad. Para los ayuntamientos los asuntos urbanos tienen enorme importancia, especialmente para el municipio de Tijuana que concentra a casi la mitad de la población del estado. En este escenario, los avances de los ayuntamientos en sus atribuciones sobre el desarrollo urbano pueden interpretarse como logros fundamentales, en la medida que son sus reivindicaciones prioritarias.

Las primeras atribuciones que fueron reconocidas se refieren a la capacidad de reglamentación municipal y a los objetos de ésta. Siguiendo lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución federal, la reforma bajacaliforniana reconoce a los municipios funciones de regulación de los ramos municipales, mediante ordenamientos como: reglamentos, circulares, disposiciones administrativas. Entre las innovaciones en su objeto, se precisan las facultades reglamentarias sobre el gobierno y la administración municipal para regular el “funcionamiento interno del gobierno, del Ayuntamiento y la administración pública”, que estarían así obligados a normar todas sus funciones y dinámica interna. El propósito de estas precisiones es orientar a que el funcionamiento del gobierno y de la administración municipal se sujeten a ordenamientos cada vez más precisos y, por consecuencia, se reduzca el espacio de discrecionalidad que por lo general caracteriza a las administraciones municipales. Lo interesante aquí es entonces el impulso a la reglamentación interna y a la “normalización” de sus actos, dicho en términos genéricos.

En este mismo contexto, la reforma introduce un elemento de gran relevancia al indicar que la reglamentación debe incluir “los procedimientos para el nombramiento y remoción de los funcionarios, comisionados y demás servidores públicos”.²² Se obliga así a los ayuntamientos a definir esos procedimientos y, *potencial-*

²²Inciso “a”, fracción II, artículo 82, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

mente, a modificar los actuales sistemas discrecionales y de sesgo político partidario, que han impedido la efectiva profesionalización de la administración municipal. Por supuesto, existe el riesgo de que esa reglamentación municipal se limite a ratificar los mecanismos tradicionales de contratación y de sus términos, que en Baja California descansan abrumadoramente en la decisión personal del presidente municipal. La reforma no cuidó esta última posibilidad, pues simplemente se limitó a indicar que debe existir una reglamentación en la materia, sin establecer lineamientos o parámetros la orientaran hacia criterios de profesionalización. No obstante, en la medida que esta atribución reglamentaria es *del ayuntamiento*, se abre la posibilidad de un modelo con procedimientos más compartidos, con decisiones colegiadas y con algún grado de negociación política a su interior, que puede abrir una oportunidad a los criterios de profesionalización.

Por otra parte, en la fracción III del mismo artículo 82 se explicita como atribución de los ayuntamientos participar en las reformas a la Constitución del estado, lo cual no es una novedad, pues ya estaba contemplada en el texto constitucional. Más aún, como se ha indicado, se trata de una disposición que se ejerció a plenitud, teniendo en cuenta la experiencia del Dictamen 116 y su rechazo por los ayuntamientos. Lo distintivo de la adecuación fue entonces su énfasis, su reiteración categórica entre las atribuciones de los ayuntamientos.

En el mismo sentido, la reforma municipal precisa las atribuciones en la afectación, uso y destino de los bienes muebles municipales, lo cual obliga —debido a la complejidad operativa de esta atribución— a la elaboración de normas, procedimientos y responsabilidades. Respecto a los bienes inmuebles, la decisión sobre su afectación, gravamen, enajenación, uso y destino, corresponde al ayuntamiento mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes. En este aspecto, se aplica estrictamente la disposición de la Constitución del país, pero sin incurrir en el exceso de las reformas en otros estados que adicionaron a este requisito la aprobación por la legislatura estatal; es decir, que en vez de adicionar un espacio para la autonomía y responsabilidad mu-

nicipales, la decisión sobre los bienes inmuebles se hizo doblemente compleja.

Una función importante que en Baja California se incorporó como atribución municipal es la política social, a través de su formulación, dirección e implementación. Se trata de una ampliación de funciones respecto a lo establecido por el artículo 115 federal, que reconoce y permite la cobertura jurídica a una añeja práctica de los gobiernos municipales, que usualmente involucra no solamente al ayuntamiento, sino además a un amplio espectro de organizaciones sociales. En la entidad, el reconocimiento de esta función pública es impulsada además hacia su especialización, al requerir el diseño e implementación de una “política social municipal”. La reforma tiene el objetivo de estimular en los ayuntamientos la elaboración de un marco jurídico e institucional amplio en objetivos, sistemático, orientado a resultados predeterminados, con programas y acciones que lo concreten.

Mediante la elaboración e implementación de esta política, lo más probable es que los ayuntamientos se vean en medio de un escenario muy variado de interacción con la sociedad local y, además, articulados con los gobiernos estatal y federal, quienes también diseñan su propia política social y programas respectivos. Precisamente, un aspecto interesante de esta función será analizar los vínculos que establezca el ayuntamiento con los gobiernos federal y estatal, tanto en el aspecto del diseño de sus respectivas políticas, como en la compatibilidad y cooperación que supondrían sus programas y acciones. Por lo pronto, lo destacable es justamente su reconocimiento como atribución de los ayuntamientos—que existía *de facto*, en ocasiones impulsada por programas estatales o federales—, que además avanza hacia su especialización al ser definida como política gubernamental.

Del mismo modo, las atribuciones de los ayuntamientos amplían su espectro al incluirse su capacidad para “fomentar y regular el deporte y la cultura populares”, como se indica en la fracción VII del artículo 82. Se trata de funciones que ya ejercían los ayuntamientos bajacalifornianos, pero que carecían de un soporte jurídico adecuado. Con la reforma, ambas actividades pasan a ser atribu-

ciones constitucionales exclusivas, que se añaden a las dispuestas por la Constitución federal.

En cuanto a las atribuciones relativas al desarrollo urbano, los ayuntamientos de la entidad consolidan y especifican sus atribuciones de manera sustantiva. Con este recurso, tienen la capacidad para “regular, autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo en sus competencias territoriales”, es decir, excluyendo zonas federales o bajo control estatal. Es decir, en materia de usos del suelo adquieren un dominio integral de esta función pública, la cual es esencial para ordenar y planificar el desarrollo social y económico del municipio.

De manera complementaria, los ayuntamientos también asumen por completo las funciones de regulación, autorización, control y vigilancia de las construcciones y acciones de urbanización dentro de sus competencias territoriales. Es decir, no solamente definen los usos del suelo, sino también las construcciones y al proceso de urbanización mismo, lo cual fortalece el papel de rectores del desarrollo local, en la medida de su control del suelo.

La nueva redacción del artículo 82 incluye una lista de funciones y servicios municipales que son textualmente transcritos de la Constitución federal, y que son reconocidos como base mínima de las capacidades municipales.²³ A esta lista, la reforma bajacaliforniana añadió las funciones de “catastro y control urbano”, que pasan a ser exclusivas de los ayuntamientos. De esta manera, junto con las disposiciones previas relativas al uso de suelo y a las construcciones, los ayuntamientos de la entidad adquirieron un control integral del espacio urbano municipal.

La reforma en Baja California, en el aspecto urbano y territorial, reconoce así un estatus jurídico con mayor autonomía para los municipios, considerando que al menos tres disposiciones de la Constitución federal –reguladas en primera instancia por las leyes

²³ Se trata de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública municipal, policía preventiva y tránsito.

federales y estatales—,²⁴ pasaron a formar parte del ámbito exclusivo de los ayuntamientos. Con este cambio, se produjo una ampliación sustancial de las capacidades de los ayuntamientos y, al mismo tiempo, se trascendió el límite previsto inicialmente por el legislador federal.

De manera complementaria con lo anterior, una más de las atribuciones reconocidas a los ayuntamientos de Baja California fue la plena capacidad para “establecer y organizar demarcaciones administrativas dentro del territorio municipal”, como indica la fracción IV del artículo 82. Esta es una disposición que refiere a la plena capacidad del ayuntamiento para regular las instancias submunicipales de administración y de gobierno, que en el caso de la entidad se denominan delegaciones o subdelegaciones municipales. La organización territorial interna queda entonces como facultad del ayuntamiento, que avanza así en su autonomía. Pero del otro lado, esta misma disposición del artículo refiere a “demarcaciones administrativas”, con lo cual las consideraciones políticas y de gobierno no forman parte de su concepto. Es decir, que las delegaciones, subdelegaciones o cualquier otra que sea su denominación, sólo pueden ser establecidas o reconocidas para efectos *administrativos*. Si bien esta dimensión es completamente pertinente, se queda de lado su dimensión política y, de manera más explícita, su dimensión *ciudadana*, de autogobierno, que invariablemente forma parte de su realidad.

En la entidad existen dos municipios que en particular pueden ejemplificar la tensión conceptual y política entre las demarcaciones territoriales y su definición administrativa por el texto constitucional. Se trata de Mexicali, que en su valle agrícola y en la delegación de San Felipe tiene poblaciones con dimensiones, historia y cultura local propias, que pugnan por formas más evolucionadas de autogobierno; incluso orientadas a su conversión en municipios. El otro caso notable es Ensenada, en cuyo gigantesco territorio existen poblaciones relativamente aisladas y de dimensiones importantes, como es la delegación de San Quintín, que evi-

²⁴Correspondientes a los incisos “a”, “d” y “f” de la fracción V del artículo 115 de la Constitución federal.

dentemente no pueden ser concebidas como simples entidades administrativas. La historia reciente del municipio de Playas de Rosarito, que fue delegación municipal de Tijuana hasta 1995, confirma con claridad que no pueden reducirse las demarcaciones internas del territorio municipal únicamente a su aspecto administrativo. La complejidad de su realidad social y política se encuentra así en tensión con su concepto constitucional, de contenido unidimensional. Sin dejar de reconocer, por supuesto, que es un avance la atribución de los ayuntamientos sobre las demarcaciones territoriales del municipio.

Finalmente, no obstante los notables avances descritos en las atribuciones exclusivas de los ayuntamientos, cabe resaltar la restricción que se agrega al final del artículo 82 y que es retomada del texto constitucional federal. No deja de ser paradójico que en esta parte de la Constitución, que alude a las funciones y servicios exclusivos –propios e inherentes de los municipios, como los define la misma Constitución bajacaliforniana–, al final se agregue una delimitación contundente, dependiente de las leyes federales y estatales.²⁵ Es decir, que incluso en sus funciones exclusivas, los ayuntamientos “observarán lo dispuesto” por la legislación de los estados y federal, cuyo contenido no es regulable por instancias municipales, como tampoco existe un acotamiento predeterminado de estas leyes.

Se abre así la posibilidad, en consecuencia, de que estas leyes tengan un efecto restrictivo de aquello que ha sido definido como atribución exclusiva de los municipios. En otras palabras, vuelve a ratificarse que es relativo el ámbito de exclusividad municipal al que hace referencia el texto constitucional; es tan “exclusivo” como permitido sea por el contenido de estas leyes. Detrás de este debate, como puede suponerse, se encuentra en juego la definición concreta de la autonomía municipal. Se trata también de un candado de última instancia a la autonomía municipal, que puede aplicar

²⁵El texto aprobado es el siguiente: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.” Artículo 82, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

tanto el Legislativo estatal como el federal, para inducir dimensiones y un perfil predeterminados al municipio y sus ayuntamientos, incluso en aquello que constitucionalmente ha sido definido como materia exclusiva.

Atribuciones concurrentes

Pasamos ahora a revisar aquellas atribuciones municipales determinadas abierta y en primera instancia por las leyes federales y estatales, que configuran la lista de las áreas concurrentes, de entrada favorables a prácticas intergubernamentales coordinadas. Cabe precisar que en esta relación, como principio, los ayuntamientos ocupan un papel subordinado en la medida que los términos de su intervención los definen leyes elaboradas por otras instancias, los legislativos estatal o federal. Eventualmente, estas leyes pueden reconocer para los ayuntamientos un papel protagónico en determinadas políticas o programas; pero incluso en estos casos, la determinación de ese papel es externo al ayuntamiento. En este sentido es que puede caracterizarse a esta relación como subordinada, que contrasta con el papel del ayuntamiento en las funciones y servicios que le son propios y exclusivos, en donde el papel protagónico *deriva de sí*, por lo menos como se intenta en la Constitución de Baja California.

En la experiencia que analizamos, las materias susceptibles de intervención por los ayuntamientos quedaron plasmadas en el artículo 83 de la Constitución estatal. Como era inevitable, la adecuación retoma los principios de la Constitución federal, pero además hace aportaciones significativas a los rubros concurrentes. Por esta ruta indirecta, los ayuntamientos de la entidad vieron ampliadas sus atribuciones, primero en el plano constitucional y, después, con leyes estatales que ratificaron el papel central de los gobiernos municipales.

En principio, las funciones que se replican de la Constitución federal se refieren a participar en los planes de desarrollo regional implementados por el gobierno del estado, desde su formulación; a la creación y administración de reservas territoriales; a la regularización de la tenencia de la tierra urbana; a la creación y admi-

nistración de zonas de reserva ecológicas; la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; y en los convenios para la administración y custodia de zonas federales. Es decir, se retoman literalmente las disposiciones nacionales.

Los aspectos innovadores de la reforma se refieren a “formular y conducir la política ambiental dentro del territorio municipal”, lo cual supone diseñar e implementar iniciativas de descentralización de la legislación federal y estatal en la materia. Además, “garantizar la sustentabilidad del desarrollo en su territorio, creando las condiciones para la adecuada prestación de los servicios sociales a su cargo y alentando la coordinación y concertación de acciones con los gobiernos federal y estatal, así como la participación social, a fin de elevar la calidad de vida de las personas” (frac. VIII). Este último sin duda es un principio relevante, pero al mismo tiempo muy general, quedando entonces en riesgo de tener escasas posibilidades de instrumentación.

En cualquier caso, lo interesante del añadido constitucional es la vinculación de los ayuntamientos con las políticas ambientales y con la sustentabilidad del desarrollo, pues implican asignar un papel decisivo para el gobierno municipal en estas materias y, por consiguiente, un concepto descentralizado y abiertamente coordinado para las políticas y programas que se instrumenten. Las implicaciones jurídicas de estas disposiciones recaen, en lo inmediato, en las leyes estatales en materia ambiental y del desarrollo regional (planeación, urbanas, desarrollo social), que deberán adecuarse considerando este nuevo parámetro constitucional. Como podrá apreciarse en lo que sigue, estas materias no han sido del mismo interés político, tanto para los ayuntamientos como para el Legislativo estatal, como demuestra su contraste con las siguientes dos nuevas atribuciones que sí fueron objeto de intensa polémica.

Las materias concurrentes objeto de mayor debate fueron las relativas al transporte público y a las bebidas alcohólicas que, como se indicó previamente, constituyeron el argumento central para que los ayuntamientos de Baja California votaran en contra de la primera versión de la reforma constitucional, el Dictamen 116. A pesar

de la franca oposición de los ayuntamientos de la entidad, que pretendían –y así fue acordado en las negociaciones previas entre ayuntamientos y el Legislativo– que ambas funciones fueran reconocidas dentro de las atribuciones exclusivas del gobierno municipal, la versión final de la reforma las definió dentro de las materias concurrentes con el gobierno del estado.

No obstante la dura polémica al respecto, cabe destacar que la sola inclusión de ambas materias entre el listado concurrente era un avance para el marco de atribuciones municipales. Aun en los términos finalmente aprobados en la Constitución, la adecuación no fue un asunto menor, sobre todo considerando que las leyes estatales en materia de alcoholes y transportes fueron también reformadas durante la misma coyuntura y en la misma mesa de trabajo,²⁶ siguiendo un formato descentralizado hacia los ayuntamientos. Es decir, a través de la reforma a las leyes, los ayuntamientos de Baja California “recuperaron” buena parte de lo perdido en la negociación de la reforma constitucional.²⁷

De este modo, regresando al resultado constitucional local, la fracción IX del artículo 83 reconoce a los ayuntamientos la prestación y regulación del servicio de transporte público, en general, lo cual son facultades con amplio potencial. El abanico de posibilidades puede convertir al ayuntamiento en prestador directo del servicio, al mismo tiempo que instancia reguladora de todas sus modalidades. Puede así apreciarse cómo a pesar de la explícita mediación de una ley estatal, el espectro abierto para su incidencia en esta materia es muy amplio. Precisamente, cumpliendo con los nuevos parámetros constitucionales, la ley respectiva fue aprobada en septiembre del 2001 y, efectivamente, reconoce para los

²⁶La negociación de la reforma constitucional en materia municipal, así como otras leyes estatales, fue instrumentada mediante un acuerdo entre el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y los ayuntamientos del estado. Para el efecto se instrumentó una Mesa Central de Coordinación y distintas mesas especializadas que funcionaron entre 1999 y el 2001. La correspondiente al “Fortalecimiento municipal y participación ciudadana” dedicó buena parte de sus sesiones al debate sobre la Ley para la Venta, Almacenamiento y Consumo de Bebidas Alcohólicas. *Evaluación de la mesa de coordinación especializada en fortalecimiento municipal y participación ciudadana*, Congreso del Estado de Baja California, XVI Legislatura, 2001 (mimeo.).

²⁷Referencia a la aprobación de las leyes y frases de descentralización.

ayuntamientos una amplia intervención para la regulación del transporte.²⁸ El balance es que con ambos instrumentos jurídicos, la Constitución y la ley estatal, los ayuntamientos de Baja California son ahora efectivas instancias reguladoras –y eventualmente, presdadoras directas– de una función que por décadas fue materia del gobierno estatal.²⁹

De igual manera, en cuanto a la venta, almacenaje y consumo de bebidas alcohólicas, la reforma del artículo 83 constitucional estableció funciones sustanciales para los ayuntamientos, dado que ahora pueden “regular, autorizar, controlar y vigilar” estas actividades. Claro está, el ejercicio de esas atribuciones requieren la mediación de la ley respectiva, que también fue objeto de ajuste paralela a la reforma constitucional.³⁰ Como en el caso del transporte público, la reforma de la ley fue congruente tanto con el nuevo concepto constitucional, que implica descentralización, como con las presiones y negociaciones de los ayuntamientos. Por este camino, los ayuntamientos asumieron la regulación de una función que en la región fronteriza con Estados Unidos tiene una dimensión peculiar, dado su impacto económico para el municipio y para los ingresos del ayuntamiento; así como por sus efectos sociales y en seguridad pública, que repercuten de manera inmediata en los gobiernos municipales.

²⁸ De hecho, el objeto principal de la ley es “establecer las bases generales mediante las cuales los Municipios del Estado de Baja California, proporcionarán el servicio y regularán el ejercicio de sus atribuciones en materia de transporte público dentro de sus jurisdicciones”. Es decir, se parte de un concepto abiertamente descentralizado. Artículo 1, Ley General de Transporte Público del Estado de Baja California.

²⁹ Cabe añadir que en la práctica el transporte público ha sido determinado por los intereses de grupos sindicales y organizaciones de transportistas creadas en el esquema del sistema político corporativo y que, hasta la fecha, no han sido modificados sus intereses. Lo anterior es vigente, no obstante que desde 1989 el PAN ha tenido la administración del gobierno del estado y de municipios como Tijuana, en donde se condensan los intereses más complejos y sólidos de las organizaciones de transportistas. A partir de la nueva ley estatal de transporte y de la respectiva reglamentación municipal aprobada en este 2002, en Tijuana comienzan a vislumbrarse iniciativas que potencialmente conduzcan a modernizar este rezagado servicio público.

³⁰ La Ley para la venta, almacenaje y consumo público de bebidas alcohólicas del Estado de Baja California fue aprobada en septiembre de 2001, abrogando la ley previa en la materia. Al igual que sucedió con la respectiva ley de transporte público, el contenido de la “ley de alcoholes”, como es conocida, tiene un contenido abiertamente descentralizado para que los ayuntamientos asuman el ejercicio de estas funciones.

Asociación intermunicipal

Las facultades del Congreso del estado fueron también objeto de ampliación durante este proceso de reforma municipal.³¹ En materia estrictamente municipal, la nueva facultad del Legislativo se refiere a aprobar los convenios de asociación que celebren los municipios del estado con municipios de otras entidades “que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”.³² Esta disposición es más estricta que la equivalente federal, a pesar de haber sido retomada casi literalmente de ésta.³³ La diferencia es sutil: entre “tener por objeto” —que alude a la esencia de la relación— o “para la más eficaz prestación”, que es una meta, consecuencia, resultado, de la relación.

Esta sutil diferencia, más conceptual que de implicaciones prácticas, se liga con un segundo debate que planteamos como interrogante: ¿qué sucede con las relaciones entre municipios que no tengan ese objeto (o consecuencia) o que no lo tengan de manera clara? En función de ambos textos constitucionales, con una lectura estricta, estarían fuera de marco legal las relaciones intermunicipales que tuvieran por meta el estudio del sistema federal, por ejemplo; o más complicado aún, su asociación para incidir en la negociación política intergubernamental, como es el caso de las actuales asociaciones nacionales de municipios, como la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) y la Federación Nacional de Municipios de México (Fenammm).

Esta restricción para la asociación intermunicipal inicia desde la Constitución federal, que acota la capacidad de coordinación

³¹ Entre las nuevas facultades del Congreso bajacaliforniano se añadió una para constituirse en “Asamblea de Transición” con el objetivo de normar el cambio de una legislatura a otra (fracc. XXXIV, artículo 27, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California), lo cual ciertamente no tiene relación con los asuntos municipales. Como ocurrió en otras entidades, en este caso se hicieron modificaciones constitucionales ajenas al tema municipal, aprovechando la coyuntura de la revisión constitucional, si bien fueron marginales.

³² Fracción XXXIV, artículo 27, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

³³ “...podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan...” fracción III, artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

y asociación a “la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”. Y tanto los servicios como las funciones tienen un contenido definido por las constituciones, nacional y de los estados: son finitos, expresos y, sobre todo, no se los dan a sí mismos los ayuntamientos. Considerando esta problemática que es general para todos los municipios del país, en Baja California estamos frente a un caso donde la capacidad asociativa es más restrictiva debido a la redacción de la adecuación constitucional.

El amplísimo espectro de la agenda pública municipal, que pudiera ser objeto de la asociación, se encuentra así en tensión con esta disposición constitucional que afecta tanto a la asociación promovida internamente a un estado, como a la que involucre municipios de dos o más estados. Para esta segunda situación, al límite que de suyo configura el objeto de la asociación, se suma la atribución de las legislaturas de los estados para autorizar estas asociaciones. En el segundo caso, a la restricción conceptual y de objeto, se añade una negociación intergubernamental mucho más compleja, dada la inclusión de los poderes legislativos de dos o más estados. Con estas condiciones, cabe esperar que se reduzca a un mínimo la probabilidad de este segundo tipo de acuerdos intermunicipales, dada la complejidad institucional que implica su realización.³⁴

Consolidación intergubernamental

En un primer momento, la consolidación del ayuntamiento en el marco intergubernamental puede describirse a partir del conjunto

³⁴En Baja California existen condiciones geográficas, económicas y sociales que en particular demandan una estrecha coordinación entre los municipios de Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, dado que su crecimiento tiende a configurar un solo núcleo espacial urbano y económico. No obstante, no se ha avanzado en esta tarea de coordinación, pese a la evidente necesidad de hacerlo. De otra parte, en el tipo de asociaciones municipales interestatales, en el corto plazo solamente es factible la coordinación del municipio de Mexicali con el vecino San Luis Río Colorado, Sonora. Su cercanía geográfica es un factor que también hace necesarias iniciativas de coordinación. En cuanto a la relación del municipio de Ensenada con Baja California Sur, que sería la otra posibilidad interestatal, las gigantescas distancias, dimensiones territoriales y escasa población de la región, hacen todavía débil la posibilidad de alguna actividad coordinada.

de atribuciones municipales, ya sean exclusivas o concurrentes, en la medida que delimitan un mapa del “espacio” municipal en el conjunto del estado. La medida del mapa y su ampliación en atribuciones pueden indicar avances en su consolidación intergubernamental, en un primer balance. Adicionalmente, una segunda lectura de la consolidación institucional del municipio se refiere a los vínculos explícitos con otras instituciones del estado y a su inserción en la dinámica interna de éstas. Desde esta perspectiva, el municipio se convierte en interlocutor necesario de estas instituciones y en *parte* o fase de sus procesos. Se trata de un reconocimiento en la interacción, es decir, de manera abierta en el marco intergubernamental e incluso en el interno de otras instituciones. La medida de este novedoso escenario, para el municipio equivale a un reconocimiento como interlocutor (y contraparte), así como una contribución práctica a su consolidación.

Con esta última lectura del municipio y su papel en el contexto intergubernamental, las funciones concurrentes que le sean reconocidas y, paralelamente, los vínculos o “inserciones” del municipio en los procesos de otras instituciones, forman parte de su consolidación institucional. Para el objetivo de consolidación, la última vía puede ser tan importante como la ampliación de sus funciones propias o exclusivas. Más todavía, considerando que el proceso de gobierno y de las políticas públicas contemporáneas, crecientemente complejas, demandan modelos coordinados y cooperativos, dejando en el pasado los formatos de políticas públicas o de atribuciones aisladas. La consolidación transcurre justamente por la ampliación de la red intergubernamental, por las “inserciones” y vínculos del municipio en otros procesos institucionales, antes ajenos.

En este sentido, la reforma municipal en Baja California muestra algunos pasos en esa ruta de consolidación de los ayuntamientos, por la vía intergubernamental. El primero de ellos consiste en su inclusión en el proceso de elaboración de las reformas legislativas, cuando el tema les concierna. Vale decir, pasan a formar *parte* del proceso legislativo en las materias municipales.

Antes de esta modificación, la Constitución local establecía un procedimiento para que el Congreso *avisara* al Ejecutivo cuando existiera alguna iniciativa en curso, cualquiera que fuera su tema, incluso si tuvieran que ver con el propio Congreso o con el Poder Judicial, dada la inexistencia de algún acotamiento de asuntos a informarle. Con esta disposición, el Ejecutivo siempre tenía oportunidad de enviar algún “orador” para tomar “parte en los debates”, como indicaba la redacción del artículo 30. La misma medida se aplicaba para el Tribunal Superior de Justicia, en los asuntos del ramo de justicia; es decir, para el Poder Judicial sí existía un acotamiento de las materias a informarle. Pero no se incluía a los municipios en esta regla. El Dictamen 116 y la versión final de la reforma constitucional establecieron para los ayuntamientos el mismo procedimiento que para el Poder Judicial, en los asuntos de carácter municipal. Los ayuntamientos adquirieron así una función reconocida en el proceso legislativo, en las materias de su competencia, como interlocutor obligatorio para el Congreso.

Como puede apreciarse, con estas reformas se modifica al proceso legislativo mismo, al dirigirlo hacia un marco institucional más incluyente y hacia procedimientos más precisos. No obstante, cabe hacer notar que la capacidad de intervención del Ejecutivo en *todos* los proyectos legislativos continuó sin restricción, al quedar vigente su derecho a participar incluso en los asuntos propios de los otros poderes. La reforma constitucional bajacaliforniana preservó así un papel de predominio del Ejecutivo, que en alguna medida cuestiona al equilibrio entre poderes y a su respectiva autonomía.

Este énfasis favorable al Ejecutivo fue objeto de debate en el curso de la reforma municipal, como indican las diferencias entre el Dictamen 116 y la reforma constitucional finalmente aprobada. Considerando ese contraste, puede apreciarse que en la coyuntura no estuvieron en juego solamente asuntos municipales, sino además las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. La disputa entre ambos poderes se reflejó en el procedimiento de consulta al Ejecutivo, en los casos de iniciativas en curso. En un primer momento, correspondiente al Dictamen 116, se propuso un tono imperativo para que el Congreso remita “al Gobernador del Es-

tado de manera inmediata, copia de la iniciativa turnada a las comisiones de dictamen legislativo”.³⁵ A diferencia, la versión final de la reforma matiza el procedimiento: elimina la obligación de remitir copia inmediata, limitándose a anunciar al Ejecutivo (ya no al gobernador) la sesión donde vaya a discutirse un proyecto, para que pueda enviar a un representante. De este modo, se corrigió el tono del intercambio a favor del Congreso estatal.

Por otro lado, al detallarse el procedimiento de esta relación, destaca la evolución transcurrida al interior del propio Congreso. Lo más notable es el surgimiento explícito de las comisiones legislativas como espacios para el diálogo intergubernamental y para el propio procedimiento legislativo. De ser instancias ignoradas en la práctica y en los conceptos jurídicos, con la reforma pasaron a ocupar un lugar privilegiado en el texto constitucional y en el procedimiento legislativo. Del mismo modo, el mecanismo del intercambio entre poderes trasciende al “orador” enviado por el Ejecutivo, para dar un lugar específico al dictamen legislativo. La nueva figura es ahora un “representante”, quien se integra a los trabajos *de las comisiones*; es decir, ya no al pleno del Congreso, como se sugería antes. Al precisar los procedimientos, la nueva redacción del artículo muestra el desarrollo alcanzado por el trabajo legislativo, al tiempo que corrige parcialmente el desequilibrio que estaba implícito en las relaciones entre los poderes, fortaleciendo el papel del Congreso.

Puede concluirse que al ser incluidos los ayuntamientos como interlocutores del proceso legislativo, este amplía su dimensión y complejidad institucional. De una dinámica cerrada e incluso subordinada por el Ejecutivo, como sucedía en el modelo tradicional del sistema político hasta hace pocos años, se avanzó hacia un modelo interinstitucional, con equilibrios entre poderes y reconocimiento de los municipios, promoviendo una dinámica intergubernamental que trasciende al solo balance de los partidos. El proceso legislativo se evolucionó como *parte* del marco intergubernamental, en el cual los ayuntamientos asumen un papel fundamental, que

³⁵ Modificación al artículo 30 constitucional, propuesta por el Dictamen 116.

previamente se reducía a su participación en las reformas constitucionales que requerían de su aprobación.

Un aspecto adicional de las nuevas reglas entre el Legislativo y los municipios, que también fue objeto de reforma, se refiere a las condiciones para crear, suprimir o modificar a un municipio. Estas atribuciones, que corresponden al Poder Legislativo, fueron ajustadas para hacerlas menos flexibles y, por consiguiente, menos sujetas a coyunturas políticas o a voluntades de grupos. El propósito fue reducir la relativa fragilidad que los municipios bajacalifornianos tenían en estos aspectos esenciales de su existencia.

En su versión de 1999, la constitucional local contenía la atribución de creación de municipios, de manera escueta, remitiendo el procedimiento a la Ley Orgánica Municipal. Por este motivo, la reforma constitucional del 2001 añadió los actos de supresión y modificación de límites de los municipios, en el artículo 76. Por un lado, se equipararon los requisitos para la creación y supresión de municipios, que incluyen la delimitación territorial, el plebiscito entre los vecinos del municipio a dividir, la opinión del ayuntamiento y otros definidos por la ley. Lo peculiar de estas adecuaciones fue que para la modificación de los límites municipales no se incluyera al plebiscito como requisito, quedando así esta decisión sujeta a un procedimiento político menos complejo, interno al Congreso.³⁶ En estas materias, relativas a la existencia misma de los municipios, es notable que en la Constitución de Baja California no se hayan definidas especificaciones de tipo cuantitativo para la creación de municipios, como sucede en otras entidades del país, como son un determinado número de habitantes o de ingresos públicos. Predominan entonces los criterios cualitativos y de negociación política e intergubernamental.

Adicionalmente, la reforma estableció condiciones más estrictas para las atribuciones de la legislatura relativas a la creación, supresión o modificación de los límites de los municipios. Antes de la reforma, estas decisiones requerían la aprobación de las dos

³⁶ Como en otros temas políticos de la reforma municipal en Baja California, también en esta materia existen diferencias entre la versión aprobada de la reforma constitucional y el Dictamen 116. En este último, el requisito de plebiscito sí fue considerado, pero quedó eliminado en la versión final de la reforma.

terceras partes de los diputados *presentes*. A diferencia, el requisito actual para estas decisiones es su aprobación por las dos terceras partes de los diputados *integrantes* de la legislatura. Se estimula así una decisión políticamente más compleja, con una participación efectiva de las minorías al interior del Congreso en este grupo de decisiones esenciales. El cambio favorece a los municipios en la medida que se acotan estas facultades, al obligar a un proceso político más complejo, si bien se conserva la capacidad plena del Legislativo en la materia.

Una dimensión más de la reforma municipal que abona a la consolidación institucional de los municipios se localiza en los aspectos hacendarios. En esta dirección, las adecuaciones constitucionales incluyeron disposiciones sobre el patrimonio municipal, definido como “sus bienes del dominio público y del privado”, a los cuales declara inembargables, protegiéndolos así de eventuales disputas judiciales que pretendan afectarlos. No obstante, esta misma disposición –en el artículo 85– reconoce el cumplimiento de las obligaciones municipales contraídas, las cuales deberán resolverse mediante adecuaciones presupuestales. Pero en todo caso, el patrimonio municipal queda con una salvaguarda importante, que relacionada con en el escenario nacional, constituye una innovación frente a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución federal.

En este mismo artículo de la Constitución de Baja California se reiteran los términos del artículo 115 en la definición de la hacienda municipal y sus componentes. Pero se agregan otros relevantes, como es el principio de “justicia distributiva” en la asignación a los municipios de las participaciones federales y estatales por parte del Congreso del estado, impulsando así criterios de equidad en esta facultad del Legislativo. La segunda innovación consiste en la definición, como parte de la hacienda municipal, incluso de aquellos recursos públicos “que se destinen en el presupuesto de egresos del Estado para satisfacer el ejercicio de funciones o la prestación de servicios públicos exclusivos del municipio”, aun cuando pretendiera ejercerlos el gobierno estatal, si fuera el caso. Finalmente, la tercera innovación en esta materia consistió

en asignar a los ayuntamientos la facultad “exclusiva” de presentar al Congreso del estado la iniciativa de Ley de Ingresos Municipal. Con esta disposición, se trasciende el límite de “proponer” cuotas, tarifas e impuestos, como dispone el artículo 115 de la Constitución federal. En Baja California el límite se extendió al grado de hacer que la única instancia que puede presentar dichas iniciativas de ley son los ayuntamientos.

Ley estatal en materia municipal

Entre los indicadores más notables que ilustran la consolidación institucional del municipio en Baja California se encuentra el perfil que la Constitución establece para la ley en materia municipal. Si bien la reforma estatal recupera el contenido que la Constitución federal asigna a esta ley, se añaden otros elementos que tienen el efecto de acotarla. Lo que estaba en juego era el grado de regulación de la ley sobre el gobierno y administración municipales. Desde la perspectiva de los gobiernos municipales entonces en funciones, esa ley sólo podía referirse a objetos generales, dejando a los propios ayuntamientos la tarea de detallar su estructura y dinámica interna. Con esta restricción, el resultado fue un explícito concepto acotado de la ley estatal en materia municipal.

Partiendo entonces del artículo 115 de la Constitución del país, que indica la necesidad de una ley estatal y precisa su objeto,³⁷ en la entidad se agregó una frase estratégica. En el artículo 81 de la Constitución local se estableció que “La Ley en materia municipal deberá establecer las disposiciones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo común a los municipios, *sin intervenir en las cuestiones específicas de los mismos*”.

Se aprecia así un concepto acotado de la ley, que le imposibilita definir las “cuestiones específicas” de los municipios. A partir de sus propios términos, se trata de un límite impreciso, que debe ser objeto de valoración y de estimaciones para distinguir lo específico de aquello que es común. No obstante esta dificultad, el sentido de este principio es favorecer la autonomía municipal,

³⁷ En la fracción II del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

limitando a la ley y, al mismo tiempo, el papel del Congreso del estado como instancia reguladora de lo municipal. Las implicaciones prácticas de un concepto acotado de la ley puede apreciarse comparando las dimensiones de las leyes estatales, tanto en su dimensión textual, como en los capítulos y artículos que las integran. En calidad de hipótesis puede plantearse que la ley bajacaliforniana se ubicaría en la escala más reducida entre el conjunto de estas leyes en los estados del país.

En cuanto a los objetos de la ley estatal en materia municipal, aludida genéricamente por la Constitución federal e inclusive por la bajacaliforniana, consisten en las bases generales para la administración municipal, del procedimiento administrativo, así como los medios y órganos para dirimir controversias entre los particulares y el ayuntamiento. En las fracciones I y II del artículo 81 quedaron plasmados estos objetos, que concuerdan con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución federal, sin tratarse de una adaptación textual plena. Del mismo modo, se reitera el requisito de acuerdo por las dos terceras partes del ayuntamiento para enajenar el patrimonio inmobiliario del municipal o para autorizar actos o convenios con compromisos mayores al término del ayuntamiento, que son disposiciones también consideradas por el artículo 115. Lo mismo ocurre con el objeto relativo a la asociación o coordinación intermunicipal, la prestación de servicios municipales por el Estado.

La parte más innovadora entre los objetos de la ley son los términos para que los ayuntamientos asuman la prestación de servicios que correspondan al Estado.³⁸ Como puede apreciarse, con el artículo 81 de la Constitución de Baja California se aporta mayor claridad en la posibilidad de los ayuntamientos para asumir funciones estatales, como algo normado mediante la ley y, por consiguiente, facilitando la instrumentación de este tipo de acuerdos. Si bien esta posibilidad está indicada en el artículo 115 (fracc. III,

³⁸“El que un Ayuntamiento se haga cargo del ejercicio de funciones, la ejecución de obras, la operación de instalaciones o la prestación de servicios públicos que le correspondan al Estado”. Inciso “c”, fracción IV, artículo 81, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

inciso “i”), sus términos son abstractos y la instrumentación estaría mediada por la legislatura estatal. Por el contrario, al quedar de manera más precisa como objeto de la ley estatal, el nivel de instrumentación es más concreto y, en particular, dependiente del acuerdo entre ayuntamientos y el gobierno estatal. Considerando entonces estas condiciones del acuerdo intergubernamental, el concepto de la ley por la Constitución y la ley misma, pueden contabilizarse como partes de la consolidación institucional de los ayuntamientos en la entidad, desde la perspectiva del marco intergubernamental.

LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

LA LEY estatal prevista por el artículo 81 de la Constitución bajacaliforniana, fue aprobada por el Legislativo en noviembre del 2001 con el título de Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, inspirado su nombre en la legislación española respectiva. A partir de su vigencia, en diciembre de ese año, quedó abrogada la previa Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, cuya última reforma había sido en 1996. Como se expondrá adelante, entre una y otra ley existe una notable distancia conceptual y jurídica sobre el municipio, el ayuntamiento y la administración municipal, que sobre todo distingue a la nueva por la “desregulación”, es decir, por la ampliación del espacio de la autonomía.

Entre una y otra ley puede medirse el progreso del municipio en esta dirección, lo cual es un acontecimiento importante no únicamente para los propios municipios y su relación inmediata con los poderes estatales. Relacionada esta evolución en la estructura del Estado mexicano en su conjunto, puede seguirse por aquí la ruta de la reforma del Estado reflejada en el peso relativo de los ámbitos de gobierno. Como ilustra la experiencia de Baja California, se ha incrementado sustancialmente la relevancia del espacio municipal, derivado de iniciativas regionales como la aquí analizada. Es necesario advertir, no obstante, que el desarrollo de la autonomía municipal, positiva desde el contexto nacional del Esta-

do, puede ir acompañada de aspectos cuestionables cuando se aprecia con detalle a los *sujetos finales* que la portan. Por este motivo, el debate sobre la autonomía requiere integrar la perspectiva de sus sujetos. Al final de este estudio se hará un planteamiento sobre este complejo tema, el cual sólo dejamos esbozado. Por lo pronto, haremos énfasis en los espacios abiertos en la legislación bajacaliforniana para la autonomía municipal.

La Ley del Régimen Municipal (LR), a partir de su nombre mismo, pretendió afirmar el entorno propio del municipio como entidad de gobierno, así como marcar una distancia con la previa Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (LO). Una ley estatal –desde la perspectiva de la autonomía y del concepto acotado que se definió para esta ley en la Constitución– no podía incidir en los aspectos puntuales del gobierno y la administración municipales. Por este motivo, debía dejar su denominación como “orgánica” y también el término “administrativo”, pues no cabían más en su contenido, ni en el título. El ánimo innovador del legislativo, de los ayuntamientos y del Ejecutivo, coincidieron en un concepto acotado de la ley, así como en titularla con originalidad en relación con otras leyes estatales.

En términos generales, el resultado fue un diseño de la LR breve, comparado con la previa Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (LO). Mientras esta última se desglosaba en 200 artículos, la primera se limita a sólo 54. Si se comparan sus respectivas dimensiones con palabras, mientras la LO la integraban 19,204, en la LR se limita a 7,566 palabras. Con estos datos generales, puede apreciarse el marcado énfasis en un diseño verdaderamente acotado de la LR, en congruencia con lo dispuesto por la reforma constitucional.

El contenido de ambas leyes resulta también contrastante. Para comenzar, en cuanto el objeto principal de la LO, de manera explícita consistía en “establecer bases generales para la organización del régimen interior de los municipios”. Por su parte, la LR tiene por objeto “establecer las bases generales para el gobierno y la administración pública municipal así como de sus actos y procedimientos administrativos”. Ambos documentos coinciden en su sentido

general, común a los municipios, al establecer las “bases”. En donde difieren es en el sujeto de esas bases. Del “régimen interior de los municipios” se transita al gobierno, administración y el procedimiento administrativo, lo cual tiene mayor precisión y, particularmente, reconoce el estatus de *gobierno* al municipio. En esta comparación cabe mencionar como peculiaridad que la LO aludiera a un *régimen interior* de los municipios, pero no a un régimen municipal en un sentido más amplio, como lo hace la LR.³⁹

Entre los cambios que también reflejan el nuevo marco conceptual del municipio se encuentra la desaparición, en la LR, del término de “municipio libre”. Por supuesto, esta supresión es compensada con otros conceptos que refieren a la autonomía del municipio y a éste como orden de gobierno. No obstante, es notable que la LO que seguía enfatizando la idea del municipio libre,⁴⁰ mientras que la LR que no alude siquiera al término. De este modo, la añeja problemática derivada del siglo XIX y retomada entre las demandas populares más intensas de la revolución de principios del XX ha dejado de tener pertinencia para las reivindicaciones del municipalismo contemporáneo, como sugiere la LR.⁴¹ No es ya un concepto que se articule con las nuevas demandas municipales, por lo menos no de manera precisa. Los nuevos conceptos que sustituyen al municipio libre son la autonomía y la reivindicación del estatus de gobierno. Desde esta perspectiva, la LR se suma a los indicadores que anuncian el término de una época y el inicio de una nueva etapa para el municipalismo en México.

El nuevo énfasis en la autonomía lo muestra la LR en su artículo 3o. al establecer que “los Municipios de Baja California

³⁹ Dicho sea de paso, el concepto de “régimen” no tiene una definición categórica que lo refiera a un orden de gobierno. Como puede apreciarse en la comparación entre la LR y LO, el término puede tener contenidos diferentes y aplicaciones en distintos contextos. Por este motivo, la inclusión de este término en el título de la nueva ley estatal puede interpretarse más como la búsqueda de un énfasis, un perfil propio, pero no como el desarrollo de un concepto.

⁴⁰ En los primeros tres artículos de la LO, definitorios de su estructura, se cita al municipio libre. Por ejemplo: “En el Estado de Baja California, se constituyen los Municipios libres con la responsabilidad de organizar y administrar los servicios públicos a su cargo e inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades” (art. 2o.).

⁴¹ Mauricio Merino Huerta, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, 294 pp.

gozan de autonomía plena para gobernar y administrar los asuntos propios de la comunidad”. Esta definición, como puede apreciarse, abre el espectro de la autonomía a prácticamente todos los asuntos públicos. Sin embargo, como era inevitable, este mismo artículo los acota enseguida al limitar su ejercicio a los rubros indicados por la Constitución.⁴² De cualquier modo, lo destacable de esta ley es la búsqueda de un principio amplio de la autonomía, para que su contenido concreto pueda desarrollarse posteriormente.

Por otro lado, como fue indicado en la revisión constitucional de la reforma municipal, en Baja California ya existía el reconocimiento del municipio como entidad de gobierno. Sin embargo, la LO no era plenamente congruente con esta disposición constitucional. En términos generales, la estructura de la ley tiene rubros y enunciados que sí refieren al estatus de gobierno, por ejemplo, el Título II de la ley se denomina “Régimen gubernamental”, integrando los capítulos correspondientes a las atribuciones municipales, el funcionamiento del ayuntamiento, las comisiones del cabildo, así como las responsabilidades de los munícipes. Pero al mismo tiempo, en su fundamental artículo 3o. la ley reiteraba el texto del artículo 115 de la Constitución federal, en el que precisamente definía al municipio como entidad administrativa: “Cada Municipio libre será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”; de igual manera, este planteamiento se reflejaba en otras partes del articulado.

De esta manera, entre la versión constitucional de 1999 y la LO no existía plena congruencia en la concepción del municipio como entidad de gobierno, e incluso al interior de la propia ley existían referencias que implicaban ambas concepciones, de entidad administrativa y de gobierno. Cabe añadir que en la historia de la Ley Orgánica y en la propia del municipalismo, por lo menos

⁴² Que son: regular el funcionamiento de la administración y de los órganos de gobierno interno; procedimientos para el nombramiento y remoción de funcionarios y servidores públicos; funciones y servicios públicos de su competencia; y marcaciones administrativas interiores. Artículo 3o., LR.

en Baja California, el debate sobre el municipio como ámbito de gobierno no tenía la intensidad que adquirió en los últimos años, ni existían los actores con la capacidad política suficiente para reivindicar ese estatus. En estas condiciones, la incongruencia entre las dos concepciones sobre el municipio era un tema sin posibilidad para constituirse en debate público o legislativo. El desfase interno de la LO, por consiguiente, sólo era planteable en una coyuntura como la contemporánea, con actores municipalistas plenamente constituidos, como lo son los ayuntamientos de la entidad que participaron activamente en la reforma constitucional y en el diseño de la LR. Desde esta perspectiva, la LR es una corrección del desfase previo, consolida al concepto de gobierno y lo asocia con el de autonomía; y además, en congruencia con ambos, lo hace repercutir en su propia estructura y dimensiones acotadas, como ya fue indicado.

A lo largo de la LR priva entonces un eje que combina el estatus de gobierno, la autonomía y el contenido acotado de la ley; con estos tres componentes puede hacerse una lectura de su contenido. No obstante, también es notable que su diseño no pudo desprenderse completamente de la legislación previa: la LO es el segundo eje que puede apreciarse en su estructura y artículos. En esta última ruta se encuentra un énfasis de eliminación y de simplificación, que al final indica la herencia de la LO en la nueva ley. Se fueron eliminando contenidos anacrónicos y aquellos contradictorios con el primer eje arriba mencionado; y a la vez, se fueron simplificando un buen número de elementos que ya contenía la Ley Orgánica. El resultado de estos dos ejes es la Ley del Régimen Municipal.

Con esta perspectiva, la comparación entre ambas leyes destacará sus aspectos innovadores de la LR, aquellos rubros suprimidos de la LO y, finalmente, los elementos que comparten, pero que fueron reformados por la nueva ley. La revisión no es exhaustiva de cada artículo y tema de ambas leyes, pues conduciría a un documento demasiado extenso. Se ha hecho entonces una selección de los aspectos más relevantes, que permitan explicar las aportaciones de la LR en la consolidación institucional de los ayuntamientos de la entidad, así como los hilos que la relacionan con la LO.

Elementos innovadores

La comparación entre la LO y la LR muestra que los aspectos más innovadores de la segunda consisten en lo siguiente: en primer término, el desarrollo de la autonomía municipal, a la cual se le dedica un artículo específico, lo cual ya fue referido.⁴³ Adicionalmente, entre sus elementos más destacados, la LR desarrolla los parámetros y tipos de la asociación entre municipios. En esta materia, la ley define la posibilidad de asociación cuando su objeto sea la prestación de un servicio o función municipal; que deberá formalizarse por escrito, ser publicada por el *Periódico Oficial* y en la *Gaceta Municipal*;⁴⁴ y preveerá los términos de su funcionamiento y terminación. Los términos de la asociación municipal se equipararon a los convenios de los municipios con el Ejecutivo estatal. El esquema de la asociación, adicionalmente, incluso avanza en clasificar en tres los tipos posibles de sus convenios: de coordinación, de asociación por mandato específico y asociación con objeto común, definiendo las características de cada uno de éstos.⁴⁵ Del mismo modo, la LR estableció los parámetros para la solución de las posibles controversias derivadas de las asociaciones, asignando al Congreso del estado un papel arbitral.⁴⁶

Como puede apreciarse la LR asignó un espacio importante de su contenido a las asociaciones municipales y, en general, al vínculo intergubernamental. De este modo, mediante la ley se reconoce que entre las prioridades contemporáneas del municipio se encuentra definir los instrumentos jurídicos y operativos para su coordinación con otros municipios y, particularmente, con los ámbitos estatal y federal de gobierno. Por lo pronto, la LR avanza en la precisión de términos para la coordinación intermunicipal y de éstos con el gobierno estatal, como estaba en su capacidad hacerlo, dado que el vínculo con las entidades del gobierno federal no es materia del Legislativo del estado. Detrás del tema de la aso-

⁴³El artículo 3o., de la LR.

⁴⁴De esta manera indirecta y a través de esta disposición de la LR en su artículo 48, la reforma municipal en la entidad abrió la posibilidad de que los ayuntamientos dispongan de sus propias publicaciones oficiales, en este caso, la *Gaceta Municipal*.

⁴⁵Artículo 49, LR.

⁴⁶Artículo 51, LR.

ciación se encuentra uno más amplio, relativo a las nuevas reglas de la coordinación intergubernamental, no sólo relevante por ser contemporáneo, sino por ser prioritario para la reforma del estado en su conjunto. Con esta perspectiva, puede reconocerse que la LR hace aportaciones significativas en esta dirección.

En el particular vínculo del municipio con el gobierno del estado, con la ley queda abierta la posibilidad para que los ayuntamientos convengan con el Ejecutivo estatal, tanto en relación con servicios y funciones municipales, como con aquellos servicios estatales que pudieran asumir los ayuntamientos. Las posibilidades de coordinación son amplias, con las dos direcciones posibles. Sin embargo, el aspecto que la LR cuidó con cierto detalle es el procedimiento para que el gobierno estatal asuma una función municipal, cuando exista algún impedimento del ayuntamiento para prestarla. Con este propósito, define un concepto de “intervención subsidiaria del Estado”, que deberá ser temporal y a iniciativa del ayuntamiento.⁴⁷ Pero además establece un “decreto subsidiario”, emitido por el Congreso estatal, en el caso de negativa por parte del Ejecutivo a prestar el servicio municipal solicitado por el ayuntamiento.⁴⁸ Estas dos últimas disposiciones tienen un efecto favorable para los ayuntamientos, que de paso muestran el “sesgo” en las prioridades de la ley.

Entre las innovaciones de la LR se encuentra el mandato para que los ayuntamientos establezcan un órgano contencioso administrativo municipal, con “autonomía y definitividad de decisiones”, para resolver sobre los recursos de impugnación de los particulares contra actos del gobierno. Si bien la LO ya describía el derecho de los particulares en este sentido, la LO aporta la obligación para que los ayuntamientos instalen a dicho órgano especializado.⁴⁹

Siguiendo con esta temática, la LO integra un “procedimiento de lesividad”, que faculta al municipio para acudir a las instancias correspondientes para solicitar “la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, cuando

⁴⁷ Artículo 52, LR.

⁴⁸ Artículo 53, LR.

⁴⁹ Artículo 46, LR.

se considere que éstas lesionan el interés público de la comunidad”. En este caso, el ayuntamiento ratifica su papel como representante del interés colectivo del municipio, quedando facultado para asumir iniciativas legales en defensa de ese interés.

Finalmente, entre las partes innovadoras de la LR se encuentra una disposición sobre la responsabilidad de los funcionarios, servidores públicos, comisionados y empleados, en la continuidad obligatoria de su desempeño. Se establece que éstos no pueden suspender su atención de la administración municipal, “hasta en tanto sean sustituidos o ratificados”. Esta radical disposición pudiera ser objeto de controversia, dado que no da pie a la renuncia o al simple ejercicio de la voluntad del empleado o funcionario de retirarse del empleo. Se explica la pertinencia de un planteamiento de este tipo en tareas estratégicas de la administración municipal, como en seguridad pública o protección civil, pero suena excesivo su formato genérico a cualquier área y empleado de la administración municipal.

Elementos suprimidos

Entre los aspectos de la LO que fueron eliminados de la LR destacan los relativos a los límites entre los municipios de Baja California. Esta eliminación fue en realidad un traslado a una tercera legislación, que fue anunciada en el artículo 26 y en los transitorios de la LR, denominada Estatuto Territorial de los Municipios del Estado de Baja California. Con este procedimiento, los límites actuales de los municipios permanecen vigentes, pero al definirse ahora por un instrumento especializado, cabe esperar que se localicen con mucho mayor precisión que la actual. La LO seguía todavía referenciando límites municipales mediante puntos geográficos como el “rancho San Faustino” o bien “el punto conocido con el nombre de Vallecitos”. Dadas estas imprecisiones, anacrónicas en tiempos de alta tecnología en los instrumentos geográficos, la nueva LR se limita entonces a enunciar a los cinco municipios de la entidad y a remitir al estatuto sus límites.

En esta misma temática, la LR no integra la previa y poco útil clasificación de los centros de población en “ciudad”, “poblado”,

“colonia”, “comunidad”, “ranchería”, como tampoco los detallados criterios para su denominación. En esta materia, la LR se limita a enunciar la atribución de los ayuntamientos para definir sus divisiones administrativas interiores, en el artículo 29.

Por otra parte, las características de la composición de los ayuntamientos, sobre el número de munícipes, sistema de representación proporcional y municipios a los cuales corresponden, fue suprimido de la LR. Estas disposiciones de carácter electoral se remiten precisamente a la ley respectiva: “El Ayuntamiento, es el órgano de gobierno del Municipio; se integra por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y el número de regidores que establezca la Ley Electoral.”⁵⁰ Se justificó esta supresión, dada la repetición de los términos electorales que existía tanto en la Constitución estatal, en la LO y como en la legislación electoral.

Entre los aspectos más importantes que usualmente describen las legislaciones estatales en materia municipal, se encuentran los servicios y funciones pertenecientes a este ámbito. Así sucedía en Baja California con la LO. Sin embargo, la LR elimina todo este listado, que abarcaba 44 fracciones del extenso artículo 43 de la LO. Puede argumentarse que para justificar esta decisión había dos razones: una conceptual y otra debido al contenido de esa larga lista. Del lado conceptual, los servicios y atribuciones ya están descritos en la Constitución estatal, por lo cual no es necesaria su repetición en la LR. En cuanto al contenido de la lista, cabe indicar que había servicios y atribuciones municipales caducas, como “coordinar la acción que desarrollen las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material”; o bien, se mezclaban servicios públicos con atribuciones de tipo reglamentario, mostrando así que el listado había crecido de manera desordenada, sujeto a diferentes coyunturas. Ambos factores condujeron así a una LR que no contiene la usual lista de servicios y funciones municipales, que las asume expresadas en la Constitución local.

Un tema más que fue excluido de la LR es la herencia del sistema nacional y estatal de planeación, que repercutió en los municipios a través del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal y

⁵⁰ Artículo 4o., LR.

del Plan Municipal de Desarrollo. Su integración, facultades y documentación respectiva ya no tuvieron presencia en la LR, que en el tema de la planeación se limitó a un concepto genérico de planes y programas municipales, a los cuales condiciona un contenido ambientalista.⁵¹

Elementos compartidos y reformados

Elementos comunes entre ambas leyes, es decir, dedicadas a los mismos temas. Con dos posibilidades: significados parcialmente diferentes en la LR para esos elementos o bien mismos significados, pero con redacciones diferentes, generalmente simplificadas. Por este motivo, es virtualmente inexistente la reiteración textual de alguno de los elementos de la LO en la LR.

La atribución del Congreso estatal para la creación o supresión de ayuntamientos simplifica su procedimiento. Por el lado de la creación, se elimina la condición de un mínimo de población, 25,000 habitantes, en el territorio que formaría el nuevo municipio, así como del mínimo de ciudadanos necesarios para la solicitud de creación de un nuevo municipio. Para esta segunda condición, la realización de un plebiscito se sujetaría a los requisitos establecidos por la nueva Ley de Participación Ciudadana.⁵² Con estas modificaciones, la posibilidad de creación de nuevos municipios en Baja California es más elevada, considerando la simplificación del procedimiento y la eliminación de condiciones de tipo cuantitativo.

Otro aspecto interesante de los elementos comunes, pero también con modificaciones, se refiere a la condición de la vecindad municipal. Por una parte, se reduce el tiempo mínimo para conferir esa vecindad a sus habitantes, de uno año a seis meses, con lo cual se reconoce la intensidad demográfica de la entidad, que supone tiempos más cortos para adquirir los derechos de vecino, dada la significativa cantidad de población susceptible de este estatus.⁵³ Y por otro lado, la pérdida de la condición de vecino

⁵¹ Artículo 25, LR.

⁵² Esta ley fue también aprobada en el 2001, dentro de los trabajos del programa de reforma del estado acordado entre los tres poderes del estado y los ayuntamientos.

⁵³ Artículo 31, LR.

también se modifica. La causal “ausencia del territorio” que la LO ubicaba en hasta seis meses, la LR abrió la posibilidad de ausencia por dos años, sin perder la vecindad.⁵⁴

En esta misma materia, los derechos y obligaciones de los vecinos también son actualizados. Mientras la LO establecía como una obligación “Respetar y obedecer a las autoridades legalmente constituidas”,⁵⁵ por ejemplo, la LR establece como derecho de los vecinos un concepto más contemporáneo: “el derecho de gestión y participación en los asuntos públicos del municipio, así como de acceder en equidad a los servicios públicos y bienes de uso común municipales”.⁵⁶ Entre aquella obligación y este derecho puede apreciarse el cambio de perspectiva sobre la vecindad y el tono modernizador de la LR en esta materia. Cabe añadir que en realidad la LO describía un solo derecho para los vecinos –la iniciativa para proponer reglamentos, circulares o disposiciones administrativas, sin duda importante– junto a 12 obligaciones. Es decir, el vecino era ante todo un sujeto de obligaciones. Al quedar eliminada esa lista de obligaciones, desde la perspectiva del vecino la LR equilibró los términos de su relación con el gobierno municipal, acercándolo al concepto de ciudadano, que ante todo tiene derechos y obligaciones *políticas*, pero sin llegar a completar el giro conceptual de manera explícita. En parte, porque el concepto de vecino puede incluir también a la población menor de 18 años; también, porque el concepto de ciudadanía y el desarrollo de sus atributos en el entorno local es todavía un debate en transición.

Por lo pronto, en el balance también hay pérdidas para el vecino, por lo menos inmediatas. Su derecho de iniciativa en la normatividad municipal fue también eliminado con la LR. El supuesto es que este derecho, junto con otros que puedan añadirse, deberán ser desarrollados por la propia reglamentación municipal. Pero se trata de una posibilidad sin términos y sin haberse hecho explícita con esa dirección; de este modo, es muy probable que los regla-

⁵⁴ Artículo 32, LR.

⁵⁵ Artículo 15, LO.

⁵⁶ Artículo 33, LR.

mentos municipales de Baja California no cumplen con esta expectativa.⁵⁷

El tema de la instalación de los ayuntamientos sí fue objeto de modificaciones por la LR, en relación con lo dispuesto por la LO. No hay un cambio sustancial, sino la precisión de los tiempos y procedimientos. En particular, se añade una sesión solemne de toma de protesta de los nuevos munícipes, el día anterior a la instalación del ayuntamiento. Lo destacable de esta protesta es que se rinde ante un diputado representante del Congreso, lo cual tiene un simbolismo ajeno al espíritu de autonomía de la LR. Más todavía, cuando se trata de un simbolismo prescindible, como lo establece la propia ley.⁵⁸ Adicionalmente, la LR detalla los requisitos de instalación del ayuntamiento, condicionando la presencia del presidente municipal y de la mayoría de los munícipes electos. Un detalle más modificado por la LR se refiere a la obligación de los ayuntamientos de informar a “las autoridades estatales y federales” del nombre, cargo y comisiones de sus funcionarios, como mandaba la LO. En vez de este informe, se abre un rubro denominado “registro de actuaciones municipales”, en el que solamente se comunican estos datos al Ejecutivo del Estado y “para su registro”. En este caso, se aprecia la tendencia de la LR a equilibrar los términos de la relación entre los ayuntamientos y las demás entidades gubernamentales.

Un aspecto fundamental de la vida municipal ha sido el poder de los congresos estatales para decretar la desaparición de los ayuntamientos. En la LO, en su artículo 27 hacía explícitas las causales de desaparición. En la LR se eliminó este explícito artículo, junto con sus causales, pero preservó esa atribución del Congreso, mediante una redacción que carece de la misma evidencia que en la LO. “Cuando el Congreso del Estado decrete la suspensión de

⁵⁷ “Sin perjuicio de las prerrogativas y obligaciones ciudadanas que deriven de otras disposiciones legales, los derechos y obligaciones de los vecinos ante el gobierno municipal se ejercerán y cumplirán conforme se establezcan en los Bandos de Policía y Gobierno y demás normas reglamentarias de carácter general que expidan los Ayuntamientos”. Artículo 33, LR.

⁵⁸ “En caso de que el diputado representante del Congreso del Estado no se presentare a la sesión correspondiente, no se suspenderá la protesta de los Munícipes, debiéndose realizar ante la comunidad presente”. Artículo 37, LR.

un Ayuntamiento o declare que éste ha desaparecido, procederá a la designación de un Concejo Municipal”.⁵⁹ Se preserva la atribución del Legislativo, pero no se dispone ahora de causales.

Por otro lado, en cuanto a la revocación del mandato de los munícipes, la LR aporta un procedimiento detallado, que acota la facultad del Legislativo, en la medida que la iniciativa para esa revocación debe proceder del mismo ayuntamiento. Adicionalmente, procura procedimientos de defensa para el munícipe sujeto de esta revocación, con lo cual un evento de esta naturaleza debe sujetarse a una normatividad más precisa y políticamente más compleja.⁶⁰ Se reducen así las posibilidades de actos discrecionales que pudieran impulsar alguna revocación de mandato. En esta materia, además del procedimiento, las causales de revocación también se modernizan en comparación a las dispuestas por la LO, en donde destacaba por su anacronismo y vaguedad “el ataque a las Instituciones Públicas”.⁶¹ Puede añadirse que en relación con las facultades del Congreso sobre los ayuntamientos, estas disposiciones de la LR tienen un efecto restrictivo que favorece a la autonomía municipal.

Un aspecto más simplificado sobre el funcionamiento del ayuntamiento fueron sus sesiones, para las cuales la LR define algunos parámetros generales, remitiendo a la propia reglamentación municipal sus aspectos concretos. Se reitera el espíritu colegiado del ayuntamiento, el sistema de decisiones por mayoría de sus miembros, el derecho a voz y voto, el nombramiento del secretario fedatario y, finalmente, la creación de comisiones de regidores, cuyo número y particularidades las define el propio ayuntamiento. No obstante, la LR no deja de enunciar los *asuntos* que deberán tratar dichas comisiones: en “las materias de legislación, hacienda y administración, seguridad pública, desarrollo urbano, servicios públicos”, con lo cual induce la creación de estas comisiones, pero indirectamente y con mayor flexibilidad para los ayuntamientos.⁶² De esta

⁵⁹ Artículo 40, LR.

⁶⁰ Artículo 41, LR.

⁶¹ Artículo 30, LO.

⁶² Artículo 5o., LR.

manera, fueron suprimidos y modificados la mayoría de los elementos que al respecto establecía la LO, incluyendo la lista mínima de comisiones que debían existir en el ayuntamiento.

Por otra parte, la LR también hace modificaciones en las atribuciones de los integrantes del ayuntamiento, es decir, presidente municipal, síndico y regidores. En este caso, particularmente con el presidente municipal, la LR incurre en sesgos contradictorios con el sentido colegiado del ayuntamiento y, del otro lado, con el concepto de autonomía que es uno de sus ejes fundamentales. Los atributos definidos para el presidente municipal, como se mostrará enseguida, plantean que la autonomía municipal no puede ser impulsada en términos genéricos, es decir, sin especificar al *sujeto* de la autonomía.

La LR define a un presidente municipal con atributos excesivos. Para comenzar, indica que “El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el Órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y *ostenta*, en todo caso, las siguientes atribuciones”.⁶³ Al igual que la LO, se reitera la identidad entre el presidente municipal y “el órgano ejecutivo” del ayuntamiento, con lo cual la administración municipal queda completamente sujeta a este cargo, como ha sido tradicional (e irracional para la modernización instrumental) en los gobiernos municipales. La parte que añade la LR, sin embargo, es una franca regresión desde la perspectiva política. La primera atribución que reconoce al presidente es: “*Dirigir el gobierno* y la administración pública municipal, centralizada y paramunicipal”.⁶⁴ Como puede inferirse, la adición de “el gobierno” conceptualmente es contradictoria con la existencia misma del ayuntamiento y, en segundo término, con la naturaleza colegiada de este organismo. La naturaleza del ayuntamiento no implica la existencia de una *dirección* por parte del presidente municipal, como de ningún otro cargo que “ostente” esa función. En ese caso, resultaba más apropiada la definición de la LO que establecía como atributo “Presidir y dirigir *las sesiones* del Ayuntamiento”.⁶⁵

⁶³ Artículo 7, LR.

⁶⁴ *Loc. cit.*

⁶⁵ Artículo 57, LO.

La LR, en este aspecto, tiene un franco sesgo presidencialista, que se reitera en otros aspectos, como en la siguiente atribución: “Desempeñar la jefatura superior y de mando de la policía municipal así como de todo el personal adscrito al Municipio... y tendrá la facultad de nombrar y remover a sus titulares, al personal administrativo y demás servidores públicos, salvo las excepciones que marque esta Ley.”⁶⁶

Por si faltara algo, la concentración de facultades del presidente municipal se extiende a la dinámica política del ayuntamiento, pues puede “Ejercer el derecho de previa observación de los acuerdos que se pretendan someter a consideración del Ayuntamiento, a efecto de solicitar la votación calificada para su aprobación en los términos de su reglamentación interna.”⁶⁷ Recurso para no perder el control sobre aquello que se decide en los ayuntamientos, reduciendo a un mínimo esa posibilidad. En este sesgo presidencialista de la LR, la legislación anterior conservaba un mejor equilibrio de este cargo y su relación con el ayuntamiento.

Precisamente, dada esa concentración de atributos y de poder político en el presidente municipal, en esa figura terminan concentrados también los atributos de la autonomía. Debido a esta situación, el debate sobre el sujeto de la autonomía adquiere plena pertinencia. En la LR dicho sujeto tiende a radicar en los miembros del cabildo y, de manera predominante, en la figura del presidente municipal. En contraste, el sentido esencial de la autonomía nos remite a la sociedad municipal, donde se asienta el origen y principios del autogobierno. Se trata de dos sujetos muy distintos, cuyo énfasis en uno u otro conduce a diseños institucionales diferentes del ayuntamiento. Por el primer camino, el resultado es esa concentración de poder que refleja la LR. Por el segundo, el diseño tendría por prioridad los instrumentos de gobierno con participación ciudadana, como *parte* inmediata, necesaria, del proceso de gobernar. El concepto dominante de autonomía, en la LR, tiene entonces a un sujeto conceptualmente distante de un gobierno abierto, plural, que integra a la diversidad y que comparte decisiones, como sucedería reconociendo a la sociedad municipal como el sujeto central de la autonomía.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

En este resultado que refleja la LR, predominaron concepciones tradicionales sobre la función del presidente municipal, las cuales obtuvieron una ratificación jurídica. Considerando esta situación, junto con aquella otra que explica el rechazo a la reforma política planteada por el Dictamen 116 –ya analizada en otra parte de este documento– puede inferirse la activa presencia de los presidentes municipales en funciones en Baja California, como actores centrales de estos contenidos legislativos. Por un lado, impulsando el rechazo a una reforma política que precisamente acotaba al presidencialismo; por el otro, impulsando una versión de la LR que afirma a este presidencialismo. Este hecho, de aspectos políticos y jurídicos que se han entrelazado en la experiencia de la entidad, muestran arraigadas concepciones del gobierno municipal que coinciden en la concentración del poder político a su interior. No hubo aquí –cabe aclarar– posiciones uniformes de los partidos políticos, como podría suponerse; no hubo tampoco posiciones uniformes entre los legisladores; tampoco entre los ayuntamientos; como no fueron uniformes las visiones que partían de las oficinas del gobierno estatal. Precisamente, la división existente al interior de estos organismos e instituciones muestran que el debate osciló entre *concepciones*, entre *modelos* de gobierno, entre *visiones* sobre el municipio. Por supuesto, sin excluir que cada cual asumiera que la propia era una opción honesta y benéfica para la sociedad municipal. En atención al resultado –sin la reforma política que fue defendida por una de estas visiones, con el fortalecimiento del modelo presidencialista en la LR y con el desarrollo de espacios para la autonomía municipal–, puede concluirse que el modelo beneficiado ha sido este último. La reforma bajacaliforniana sin duda fortaleció la autonomía municipal, pero a la vez trazó una línea que condensa sus atributos en el presidente municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO, Blanca, *Representación política y sistemas electorales municipales*, México, CERE, 2000, 61 pp. (Col. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México).

- CABRERO, Enrique (coord.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE, 2002.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO, *Reforma del Estado y transición política. Perspectiva Local*, Mexicali, XVI Legislatura, 2001.
- CONGRESO DEL ESTADO DE BAJACALIFORNIA, *Documentos de Trabajo de la Mesa de Consensos Especializada, Federalismo y Fortalecimiento municipal*, Mexicali, XV y XVI Legislaturas (1997-2000).
- , *Evaluación de la Mesa de Coordinación Especializada en Fortalecimiento Municipal y Participación Ciudadana*, Mexicali, XVI Legislatura, 2001 (mimeo.).
- GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, *Baja California: 1989-1995. La experiencia de gobierno*, México, 1997.
- GUERRERO, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén (coords.), *El municipio mexicano del siglo XXI. Encuentro nacional de legisladores de los estados*, México, CIDE, 2002, 416 pp.
- , *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Miguel A. Porrúa-CIDE, 434 pp.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, "Democratic transition in Baja California: Stages and Actors", en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Party Politics and the Struggle for Democracy in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, UCSC, 2001, pp. 159-188.
- MERINO HUERTA, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, 294 pp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, Editorial Porrúa, México, 4a. ed., 1985, p. 261.
- PÁEZ DELGADO, Raúl, *Ley marco para el municipio libre: concepto y utilidad práctica (documento de discusión)*, Mexicali, Programa de Reforma del Estado, XVI Legislatura, 2000.
- ZICCARDI, Alicia, *Municipio y región*, México, IISUNAM, 2000 (Col. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México).

Legislación

- Periódico Oficial del Estado de Baja California* (varios números).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California.*

Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California.

Ley General de Transporte Público del Estado de Baja California.

Ley para la venta, almacenaje y consumo público de bebidas alcohólicas del Estado de Baja California.

Entrevistas (2001)

Alejandro González Alcocer, gobernador del estado de Baja California.
Jorge Ramos, secretario general de Gobierno, Gobierno del Estado de Baja California.

Carlos Reynoso Nuño, subsecretario, Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California.

Alonso Morlet, subsecretario, Secretaría General de Gobierno del Estado de Baja California.

Víctor Hermosillo Celada, presidente municipal de Mexicali (1998-2001).

Daniel Quintero A., presidente municipal de Ensenada (1998-2001).

Gilberto Flores Muñoz, diputado, XVI Legislatura, Congreso del Estado de Baja California.

Alejandro Bahena, diputado, XVI Legislatura, Congreso del Estado de Baja California.

Martín Domínguez Rocha, diputado, XVI Legislatura, Congreso del Estado de Baja California.

Efrén Macías Lezama, diputado, XVI Legislatura, Congreso del Estado de Baja California.

Ricardo Zazueta Villegas, diputado, XVI Legislatura, Congreso del Estado de Baja California.

Antonio Cano Jiménez, diputado, XVI Legislatura, Congreso del Estado de Baja California.

Sócrates Bastida Hernández, diputado, XVI Legislatura, Congreso del Estado de Baja California.

Raúl Páez Delgado, coordinador ejecutivo de las mesas de reforma del Estado, Congreso del Estado de Baja California.

David Reyes, regidor, XVI Ayuntamiento de Tijuana.

Juana L. Pérez, regidora, XVI Ayuntamiento de Tijuana.

Jorge Ramos, regidor, XVI Ayuntamiento de Tijuana.

Alfonso Tolentino, regidor, XVI Ayuntamiento de Playas de Rosarito.

Julio F. García, regidor, XVI Ayuntamiento de Ensenada.

TIZOC QUISTIAN FLORES*

La reforma municipal en Coahuila

INTRODUCCIÓN

MÉXICO es actualmente un país en transición democrática, proceso que ha tenido su reflejo en la pluralidad política, en un mayor equilibrio republicano y en las relaciones entre Federación, estado y municipios. Esto nos permite razonar que estamos frente a un nuevo contexto que dista del centralismo concluido junto con el siglo xx.

Destacando esto, iniciamos con la introducción de este trabajo que pretende enmarcar la reforma municipal del estado de Coahuila de Zaragoza, en el proceso de adecuaciones a las legislaciones locales, derivadas de las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1999. Esta reforma federal se originó y concretó en las condiciones del modelo político anterior, pero su entrada en vigor coincide con los inicios del nuevo contexto nacional descrito.

Sin considerar al contexto nacional en el que se dan las reformas en materia municipal; sin el entendimiento del debate público; sin describir el proceso legislativo, sin abordar los factores históricos, políticos e institucionales, así como el movimiento municipalista en la entidad; sin la comprensión adecuada de las transformaciones al contenido legislativo, es imposible hacer una descripción del curso de esta reforma y abordar la posición que ocupa en el México del nuevo siglo.

Se ha dicho de México, y con relación a su organización política, que el sistema presidencial centralista del siglo pasado confi-

*Instituto Coahuilense de Desarrollo Municipal.

guró una práctica gubernamental que anuló la división de poderes y, con ello, su desarrollo institucional. Esto tuvo como consecuencia que las constituciones locales fueran perdiendo especificidad, adecuación a su realidad inmediata. Este divorcio entre la estructura del derecho y los poderes, ha motivado la necesidad de impulsar una reforma de las estructuras del Estado que sitúe al municipio como actor principal en el concierto político del país.

En efecto, entre el marco jurídico y el debate municipalista, existía un desfase. Hasta antes de las reformas al artículo 115 constitucional, los municipios sólo se habían considerado competentes para las clásicas tareas administrativas. Posterior a las reformas, el municipio es reconocido como un ámbito de gobierno y en este sentido, como la gran apuesta de gobierno local para configurar la calidad de vida de los habitantes a través del reconocimiento de mayores competencias y responsabilidades.

De esta forma, el surgimiento del movimiento municipalista renace en forma natural en la entidad: si el municipio es la institución más cercana al individuo, en el que se desarrolla su actividad cotidiana y la que le permite una vida en sociedad, éste debe ser entonces, el espacio natural y libre para gobernar y administrar por sí los asuntos de la vida común en beneficio de cada comunidad municipal.

Nadie duda que el papel del municipio ha variado en el marco de una sociedad extremadamente compleja, que requiere de estructuras de gobierno más cercanas y de cara al ciudadano, que permitan a éstos identificarse con las políticas desarrolladas. Esto obligó a replantearse la necesidad de revisar coherente y profundamente la legislación local en materia municipal, como tarea fundamental para visualizar el impacto de las reformas federales en el futuro de las sociedades locales, tratando de hacer compatibles apertura, consenso, imaginación e innovación.

El perfil del municipio de Coahuila corresponde a un proyecto político y social de amplia escala, de históricos antecedentes y de factores políticos e institucionales que preliminarmente nos permiten aseverar que el movimiento municipalista coahuilense antecede a las reformas constitucionales de 1999.

En efecto, factores históricos hacen que el municipalismo adquiera un rasgo esencial en esta tierra donde la sociedad y las instituciones del estado de Coahuila son, por vocación y por historia, profundamente federalistas. Desde Miguel Ramos Arizpe hasta nuestros días, Coahuila siempre ha estado a favor de la perduración, la dignificación y el fortalecimiento del federalismo y de la República mexicana. Es Ramos Arizpe quien participa en las conquistas definitivas de la Constitución de 1824: la restauración de la República, la Federación y la soberanía popular. Es el coahuilense don Francisco I. Madero el que detona todas aquellas acciones de democracia en 1910 y es Venustiano Carranza, ese gran constitucionista, el que convoca a la elaboración y aprobación de la Constitución de 1917, donde se proclama el municipio libre.

Quizá por ello, al contemplar la reforma desde la perspectiva académica o del tiempo transcurrido, se observa un movimiento evolutivo, constituido en rasgo fundamental de la vida municipal coahuilense hasta el punto de producir la impresión de que no hay nada nuevo, que cualquier planteamiento tuvo su precedente con anterioridad. Impresión tan sólo. La historia nunca se repite exactamente, aunque en ocasiones nos parezca en algunos de sus rasgos familiar y reconocible.

En el debate aludido en torno al municipio se ha dicho que la reforma municipal es un componente fundamental del proceso más amplio de la reforma del Estado. En este sentido, para el caso de Coahuila podemos identificar la fusión de este debate con los objetivos que el Plan Estatal de Desarrollo 2000-2005 señala entre sus prioridades: fortalecer la vida democrática del Estado y fomentar la participación social, a partir del respeto a la pluralidad ideológica y política, así como a la institución del municipio libre y el impulso al federalismo, a través de diferentes estrategias y acciones.

En otro orden, encontramos que la experiencia política de los actores, principalmente de los gobernantes, puede influir no sólo en la voluntad, sino también en la capacidad del gobierno que encabezan, de asumir con responsabilidad los procesos que contribuyan a consolidar la institución del municipio libre.

Durante el periodo en el que entran en vigor las reformas al 115 constitucional y en el cual transcurren también las adecuaciones a la legislación local, la composición política de la entidad se caracteriza por estar constituida de la siguiente forma: el licenciado Enrique Martínez y Martínez es el titular del Poder Ejecutivo del estado y es militante del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Poder Legislativo está compuesto por 19 diputados del PRI, cinco del PAN, dos del PRD, dos del Partido Cardenista Coahuilense (PCC), dos de la Unión Democrática de Coahuila (UDC), uno del PVEM y uno del PT, para hacer un total de 32 diputados locales. A su vez, de los 38 municipios de la entidad, 35 son gobernados por el PRI con un total de 2'223,597 habitantes y tres por el PAN que suman 74,473 habitantes, es decir, el PRI y el PAN gobiernan al 96.75 por ciento y al 3.25 por ciento de la población total de la entidad respectivamente.

Lo anterior, nos lleva a reflexionar que si en términos teóricos la agenda del gobernador depende de un conjunto de factores, entre los que destacan el capital político con el que cuenta, la mayoría legislativa y la disciplina de su fracción parlamentaria, la proximidad ideológica-programática de los partidos con representación en el Congreso y los ayuntamientos gobernados por el partido del gobernador, entonces, el arreglo institucional para definir el destino de la agenda sería con muchas posibilidades de éxito, lo cual pudiera sugerir también una iniciativa –el caso de la reforma municipal–, en la que sólo se transcribieran los lineamientos del 115 constitucional y sin necesidad de tender puentes o generar consensos para lograr los objetivos de una reforma constitucional en la entidad, o bien, una reforma innovadora originada desde el Ejecutivo.

Sin embargo, considerando que en la actualidad no hay decisión alguna que sea unilateral o que sea responsabilidad de un solo partido, las implicaciones de la realidad política descrita no frenaron la posibilidad de combinar de manera exitosa la cooperación entre los poderes del estado, los ayuntamientos, de involucrar con este fin a los partidos políticos, a instituciones educativas, a las organizaciones de profesionistas y a la ciudadanía en general a participar en el proceso de reforma municipal llevado a cabo en

Coahuila, apertura política que repercutió en el resultado de la reforma. En otras palabras, el proceso legislativo de esta reforma se produjo en un contexto de apertura y participación, ya que aun cuando el PRI domina el escenario político de la entidad, no se generó una inercia de continuidad de modelos anteriores; prueba de ello es que no se excluyó a la sociedad del debate sobre su contenido; y ya entrados en materia, podremos apreciar que el rediseño institucional sugiere una reforma innovadora.

El análisis que se hace de la reforma municipal en Coahuila, implica al menos la revisión de tres importantes elementos, orden en el que se intenta dar cuenta del contenido de este ensayo:

EL CONTENIDO LEGISLATIVO

PARA HACER frente al reto de este creciente protagonismo del municipio, es condición previa la existencia de una estructura legal moderna, flexible y técnicamente eficaz que haga posible el ejercicio de sus competencias en el amplio terreno de juego que delimitan principios tales como autonomía, democracia, cooperación, libertad, seguridad, eficacia, calidad, etcétera. Al estudio del contenido legislativo se dedica esta parte, donde se describen los cambios en la estructura del texto constitucional; cambios en los contenidos desde la perspectiva temática; la reforma en la legislación secundaria y se incluye una reflexión sobre la reforma electoral municipal.

En cuanto a los cambios en la estructura, en términos cuantitativos podemos destacar que con esta reforma se incorporaron 23 nuevos artículos a la Constitución. Se reformaron 15 artículos; se adicionaron siete; se modificaron tres y se derogaron 13.

Esta reforma implicó, además, la reestructuración formal del titulado y capitulado del ordenamiento constitucional, cuyo cambio estructural fundamental lo representa la adición de un título denominado “El municipio libre”, en el que se expresan las peculiaridades de lo municipal, donde a los municipios se les reconoce en la Constitución su autonomía para la gestión de los intereses de las comunidades vecinales que institucionalizan. Este hecho resulta significativo porque reconoció otro ámbito de competencia guber-

namental en la Constitución y el nuevo título alude aspectos estructurales, organizativos, competenciales y de funcionamiento de las entidades locales, como garantía de un orden jurídico-político establecido por la Constitución y que asegura la existencia de la institución municipal.

Otro cambio importante en la estructura, es que se adiciona un capítulo denominado “La Justicia Constitucional Local”, donde se establece que los gobiernos locales dispondrán de un derecho de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto de los principios de autonomía local consagrados en la reforma.

A su vez, los cambios en los contenidos desde la perspectiva temática, implicaron que en la Constitución de Coahuila se hayan propuesto para el régimen interno de la entidad, cinco directrices que constituyen lo que se ha denominado en la exposición de motivos de la iniciativa, el Nuevo Municipalismo Coahuilense, como lineamientos fundamentales del contenido legislativo de la reforma constitucional.

Este modelo municipal coahuilense, se basa en cinco ejes to-rales que se desarrollan una a una en el análisis: “La redefinición de una decisión fundamental: el «municipio libre»”; “El municipio libre como «orden de gobierno»”; “El municipio libre y sus categorías fundamentales”; “Hacia un nuevo municipalismo cooperativo e Interdependiente” y “La «justicia constitucional local»”.

La reforma coahuilense ha teniendo en cuenta el derecho comparado de países altamente municipalistas, pero principalmente, las necesidades de la entidad expresadas en las jornadas de consulta. Es así como en su estructura propone un nuevo paradigma constitucional: el Municipalismo Cooperativo e Interdependiente como la fórmula política orgánica y funcional dentro del régimen interior del estado, para que los gobiernos estatal y municipales se encuentren en posibilidad de actuar de manera constructiva, responsable y armónicamente bajo los principios de fidelidad federal, estatal y municipal.

La reforma en la legislación secundaria debió adecuarse al nuevo paradigma constitucional propuesto en la Constitución

del estado y para cumplir cabalmente con el artículo 115 de la Constitución federal. En conjunto fueron 12 las leyes estatales reformadas, lo cual ilustra la complejidad y amplitud del proceso legislativo en la entidad.

En suma: las reformas a diversas leyes ordinarias, parte de los principios desarrollados en la reforma a la Constitución de Coahuila, unificando y delimitando el orden jurídico local con fundamento en tres directrices principalmente: la regulación de las diversas propuestas de la comunidad coahuilense que participó en los Foros de Consulta para el Fortalecimiento Municipal; el Desarrollo del Municipalismo Cooperativo e Interdependiente con base en los principios de fidelidad federal y fidelidad municipal; y el desarrollo de la legislación secundaria en materia municipal.

EL PROCESO LEGISLATIVO

LA DE Coahuila fue una reforma largamente preparada. El tiempo y las circunstancias fueron las propicias para llevar a cabo una amplia reforma constitucional. Luego de la entrada en vigor de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, entre los meses de abril y julio de 2000, se inicia la coordinación entre los tres poderes del estado y los municipios de la entidad y se define el proceso de planeación de acciones para la realización de jornadas de difusión sobre el contenido de estas reformas y de consulta sobre fortalecimiento municipal.

De manera genérica, las instituciones centrales que participaron inicialmente fueron: por el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección de Asuntos Legislativos y el Instituto Coahuilense para el Desarrollo Municipal. Por el Poder Legislativo, la Gran Comisión, la mesa directiva en turno, así como los coordinadores de las comisiones de Asuntos Municipales (PRD), de Gobernación y Puntos Constitucionales (PRI), de Finanzas (PRI) y representaciones parlamentarias de otros partidos políticos (PAN, UDC, PT). Por el Poder Judicial, el magistrado presidente del TSJE. Las presidencias municipales de Piedras Negras, Sabinas,

Monclova, Torreón y Saltillo, a su vez, municipios sede de los foros regionales.

Cabe mencionar que a este grupo de trabajo inicial se sumarían otros actores. Asimismo, estas instituciones desdoblaron la convocatoria y los equipos de trabajo, a través de sus representaciones en las diferentes regiones de la entidad (quienes tenían esa posibilidad) y en el caso del resto de los ayuntamientos, participaron activamente en la difusión de la convocatoria, principalmente.

Además, se inició con el estudio del texto de la reforma al artículo 115, por parte de constitucionalistas coahuilenses que fueron invitados por el gobernador del estado a sumarse al proyecto, entre los que se encuentran: Raúl García Elizondo, Sergio Torres Eyras, Rubén Moreira Valdés, Jacinto Faya Viesca y José Fuentes García. Ello permitió conocer los alcances de la reforma federal, así como los lineamientos que debían seguir los estados y los temas en los que podían explorarse nuevos caminos.

Adicionalmente, fueron invitados para incorporarse a este proceso los rectores de las universidades, principalmente de la Universidad Autónoma de Coahuila y de la Universidad Autónoma del Noreste, quienes apoyaron el proceso –entre otros aspectos–, permitiendo que algunos auditorios universitarios fueran sedes para la realización de los foros en las regiones. Cabe destacar que este manejo de apertura, no fue objetada por ninguno de los participantes en el proceso; por el contrario, expresaban su aceptación para emprender un proceso que no tuviera una conducción dominante, sino compromisos compartidos.

Finalmente, luego de concretado el proceso legislativo para llevar a cabo la adecuación de los ordenamientos estatales en materia municipal, el 17 de julio de 2000 fueron emitidas la convocatoria y las bases para la realización de los denominados Foros de Difusión sobre las Reformas al Artículo 115 Constitucional y de Consulta sobre Fortalecimiento Municipal. Estos documentos, resumían la propuesta acordada para la realización de los foros. Se establecían además la mecánica, el formato y las bases para el desarrollo de los eventos, los lugares y municipios sede, así como la

propuesta de regionalización de municipios que se integrarían a participar en cada evento.

En esta parte, cabe hacer y responder a una pregunta: ¿por qué esta alternativa de los foros y no un modelo tradicional cerrado? Ante esta interrogante, los participantes coincidieron en manifestar que si existe alguna posibilidad de interesar a los ciudadanos en los asuntos públicos de una manera auténtica y efectiva, es a través de la aproximación real de aquéllos a los centros o procesos de decisión política, de fortalecimiento de los sentimientos de participación activa en las decisiones, de la facilitación, en suma, de la ósmosis entre las manifestaciones sociales y los núcleos orgánicos políticos. En suma, este proceso garantizó que se dejara atrás la técnica de parchar textos y, en su lugar, se emprendió un verdadero proceso de legislación.

Los foros, cumplirían con tres objetivos principales:

1. difundir el contenido de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, decreto publicado en el *DOF* de fecha 23 de diciembre de 1999;
2. visualizar sus efectos e implicaciones administrativas, legislativas y reglamentarias de estas reformas en el ámbito estatal y municipal; y
3. como resultado de la consulta, generar una agenda temática y legislativa para el fortalecimiento municipal.

En tal sentido, se realizaron cinco foros regionales y uno estatal en los que participaron: diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, secretarios de los R. ayuntamientos, universidades, organizaciones de profesionistas, estudiantes, funcionarios públicos municipales y estatales, académicos, especialistas en la materia, periodistas, organismos no gubernamentales y de la sociedad civil; asociaciones de profesionales; estudiantes; periodistas; comerciantes y en fin, público interesado en el municipio, según se pudo consultar en la memoria de dichos foros.

En el caso particular del foro estatal se utilizó en una primera parte el recurso del foro para exponer y hacer un recuento de

las experiencias de los foros regionales llevados a cabo, y en la segunda parte, se expusieron las conclusiones, así como la memoria resultado de los mismos.

De acuerdo con la memoria que se editó de los foros, participaron en éstos más de 600 personas de los 38 municipios del estado; se presentaron un total 74 ponencias de donde se desprendieron 118 propuestas concretas sobre los temas de la reforma y el fortalecimiento municipal.

EL DEBATE PÚBLICO

LOS FOROS permitieron poner en contacto a estudiosos y profesionales, a funcionarios públicos y autoridades locales y estatales de todos los municipios de la entidad, para quienes el municipio libre debía ser fortalecido. Lo que quedó claro tras las jornadas de consulta fue que los municipios tendían a ser conceptualizados en términos mucho más amplios incluso que las reformas y adiciones hechas al 115 constitucional.

Los especialistas que participaron como expositores, destacaron la trascendencia y el reto que implicaba para los municipios las reformas y adiciones hechas al 115 constitucional. Destacaban que era necesario establecer el compromiso de renovar el federalismo partiendo de la promoción dada al municipio como orden de gobierno; asimismo, se dejaba sentir en sus exposiciones, la condena al centralismo y al federalismo dual y destacaban que el futuro de México estaba en el municipio.

En una segunda parte, se establecían los mecanismos de participación de quienes habían registrado su ponencia y luego de agotadas éstas, se abría la participación a quienes solicitaban hacerlo de manera verbal. La participación ciudadana giró en torno a propuestas que apuntaban a convertir al municipio en eje del desarrollo nacional, a darle las categorías necesarias que lo reconocieran como un verdadero orden de gobierno, el desarrollo urbano, la hacienda, la participación ciudadana, el asociacionismo, etcétera, asimismo destacaban que este proceso de maduración no registraba sesgos partidistas.

En la perspectiva de los miembros de los ayuntamientos y demás funcionarios públicos, éstos centraron más su atención en temas como: el periodo de gobierno de los ayuntamientos, Hacienda y coordinación fiscal efectiva, la participación social, el sistema político de representación y la elección de regidores por demarcación territorial, las relaciones intergubernamentales, la justicia municipal, entre otros.

En cuanto a la participación de organizaciones ciudadanas, fueron, en principio, insistentes en que sus propuestas fueran tomadas verdaderamente en cuenta. Y planteaban, principalmente, la necesidad de mayor capacitación a funcionarios y profesionalizar la gestión municipal, se pronunciaron también por implementar mayores mecanismos de participación social, reformas a la administración y rendición de cuentas, coordinación fiscal, y elección directa de los miembros de los ayuntamientos.

Los legisladores participantes insistieron en la necesidad de poner topes al gasto corriente de los municipios, otorgarles mayores potestades tributarias, reformar el sistema electoral municipal para lograr una mayor pluralidad en la integración de los ayuntamientos, legislar sobre figuras de democracia directa: plebiscito y referéndum, principalmente, y la urgencia de profesionalizar el servicio público municipal, entre otras posiciones.

Aunque resulta difícil hablar de homogeneidad en el debate público tampoco se puede hablar de desacuerdos significativos. Por el contrario, órdenes de gobierno, partidos políticos, poderes del estado, grupos sociales, etcétera, demostraron la necesidad de adecuar la legislación en materia municipal a las nuevas realidades y al contexto actual, ratificando con ello, la expresión diversa que éstos comportan.

Todas las propuestas presentadas en los foros fueron ampliamente estudiadas y la opinión ciudadana orientó la reforma. De los resultados se derivaron sugerencias y recomendaciones que fueron evaluadas en su viabilidad y factibilidad y, desde luego, en su relevancia o pertinencia.

Posteriormente, había que dar cuerpo a un anteproyecto de reforma. Para ello, los poderes del estado, los municipios, especia-

listas y funcionarios, trabajaron corresponsablemente bajo la premisa de consolidar en Coahuila al municipio libre.

REFLEXIÓN FINAL

EL MUNICIPIO sigue siendo un tema sobresaliente del régimen local mexicano, y esta valoración la comparten muchos investigadores que se aproximan a él desde muy distintas ramas del saber y de la ciencia. Posiblemente porque el municipio es la institución más cercana al individuo, en la que se desarrolla su actividad cotidiana, y la que le permite una vida en sociedad.

Un tema de innegable importancia y también de indudable interés. Porque, en definitiva, el modelo local es la base del modelo nacional. Vistas así las cosas, no puede extrañar que en algunos momentos de nuestra historia la conformación de uno y otro haya dado origen a profundos debates, reflejo de posturas no siempre coincidentes.

Afortunadamente, hoy quedan pocas dudas en torno a una cuestión tan sencilla como es la convicción de que la fortaleza de los grandes aparatos del poder público se justifica e, incluso, se consolidan con la propia fortaleza de los municipios, los cuales constituyen la manifestación más adecuada, primaria y básica de la vida en común y su fortalecimiento justifica la del aparato estatal, hasta el punto de convertir a éste en algo menos artificial, al tiempo que la propia institución municipal requiere del Estado la ayuda que mitiga sus naturales insuficiencias.

Hacer un balance preliminar de la reforma realizada es revisar un proceso legislativo abierto, distinto y de amplia participación que configuraron una iniciativa de propuestas ciudadanas concretas y apegadas a la realidad de los municipios; equivale a destacar un contenido legislativo de gran consenso, donde todas las fuerzas políticas compartieron la opinión de que la legislación municipal refleja un esfuerzo serio que todavía puede mejorarse.

En Coahuila, la reforma en materia municipal adquiere un sentido propio, que innova frente a las reformas y adiciones del 115 constitucional; que genera nuevas ideas para impulsar un nuevo modelo municipalista en México; que experimenta procesos le-

gislativos a través de nuevas formas de relación con la sociedad; que plantea como premisa fundamental superar el centralismo, aunque sin caer en un provincianismo simplista o como estado de conciencia y de ánimo que paraliza y atrasa, sino rescatando factores que se han conjugado para emprender una reforma importante.

En la valoración de esta reforma, no queda duda que los verdaderos protagonistas de este ejercicio, los ciudadanos que dan vida a la ciudad y son soporte de su forma de gobierno, han tenido la oportunidad de decir cuál debería ser esa forma y las instituciones inherentes a ella, y por lo demás, debemos considerar que no es casualidad que esas raras ocasiones en que la ciudadanía alcanzó verdadero protagonismo en lo que se refiere a su entorno cercano, coincidan con un fortalecimiento importante del municipio, como marco de las más diversas actividades, y de la vida en suma.

Tema apasionante en una entidad con tradición e historia federalistas. Prueba de ello es el elevado número de participantes en los foros. Extensa relación de propuestas que se concretaron en reforma, y tema de este ensayo.

Desde una óptica poco habitual para un funcionario público, hay que decirlo, el tema central de este capítulo llena las páginas que proporcionan al lector una panorámica de la reforma municipal en Coahuila.

CONTENIDO LEGISLATIVO

a) Cambios en la estructura del texto constitucional

En marzo de 2001, en el estado de Coahuila, se promovió la más amplia reforma y adición que se haya realizado a la Constitución Política local en materia municipal. Con esa reforma se incorporaron 23 nuevos artículos a la Constitución; se reformaron 15 artículos; se adicionaron siete; se modificaron tres y se derogaron 13, a saber:

Se reforman los artículos 3o.; 6o.; 26, 30, párrafo cuarto; 31; 59 fracción IV; 67, fracciones I, IX, XII, XXI y XXXIII; 82, fraccio-

nes V, XX y XXVIII; 135, párrafo primero y la fracción II; 137; 147; 148, penúltimo y último párrafos; 157; 158; 193, párrafo cuarto; se adicionan los artículos 4o.; 8o.; 28; 60; la fracción XXXIX del artículo 67, y la fracción XXVIII-A del artículo 82, y 154; asimismo, se adiciona al Título Quinto un Capítulo IV denominado “La Justicia Constitucional Local” y se adiciona, además, un nuevo Título Sexto denominado “El Municipio Libre” que comprende del artículo 158-A al artículo 158-W, por lo tanto, se recorre la numeración de los títulos siguientes para quedar: el Título Sexto como Título Séptimo, el Título Séptimo como Título Octavo y el Título Octavo como Título Noveno, con la misma denominación y articulado; y se modifica la denominación del Título Quinto; se deroga la fracción XII del artículo 82, así como, del Título Cuarto, el Capítulo VII denominado “Del Gobierno y Administración Interior del Estado”; por lo tanto, quedan derogados los artículos 122 al 134 y la fracción III del artículo 135, todos de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.¹

Esta reforma implicó la reestructuración formal del titulado y capitulado del ordenamiento constitucional, cuyo cambio estructural fundamental lo representa la derogación de los artículos 122 al 134 correspondientes al Capítulo VII “Del Gobierno y Administración Interior del Estado”, es decir, la parte de la Constitución donde se ordenaba y describía lo municipal como criatura del gobierno estatal. Es decir, anteriormente, la parte de la Constitución que describía lo municipal, se encontraba en la parte correspondiente al gobierno del estado, como si se tratara de una dependencia de éste.

La principal novedad de esta reestructuración realizada en la Constitución, es que considerando ahora al municipio como un ámbito de gobierno, la reforma implicó adicionar un nuevo título en el que se expresaran las peculiaridades de lo municipal, donde

¹ Artículo único del decreto número 148; *Periódico Oficial del Estado*, núm. 23, de fecha 20 de marzo de 2001.

las entidades locales no quedarán configurados como estructuras territoriales o solamente administrativas de la entidad federativa; por el contrario, a los municipios se les reconoce en la Constitución su autonomía para la gestión de los intereses de las comunidades vecinales que institucionalizan.

Lo anterior, supone, como ha señalado en su opinión el Tribunal Superior de Justicia del estado:

El tratamiento que en la propia reforma se da al Municipio, no ya como una descentralización por región, sino como un ámbito de gobierno, implica el reconocimiento de su mayoría de edad y, por ello, de su emancipación. Sólo mediante la drástica enmienda que en su momento se introducirá en nuestra Constitución a través de diversos preceptos cuya reforma o adición se propone y mediante la inclusión de un Título Sexto en cuyo articulado se establece la nueva regulación del Municipio Libre, se logrará que éste recupere su capacidad original y sea lo que siempre debió ser, un espacio digno en el que tenga lugar la vida en común de su población y el primer responsable de su propio desarrollo.²

A su vez, esto implicó adicionar en la Constitución de Coahuila un Título Sexto denominado “El municipio libre”, así como el capitulado que estructura los temas que describen y regulan las categorías de lo municipal, para quedar como sigue: Capítulo I, “Bases fundamentales”; Capítulo II, “El gobierno municipal” (Sección I, “La división territorial”; Sección II, “El ayuntamiento y el concejo municipal”; Sección III, “La competencia municipal”); Apartado Primero, “Bases generales”; Apartado Segundo, “La Hacienda municipal”; Apartado Tercero, “Las funciones y servicios públicos municipales”.

Este hecho resulta significativo porque reconoció otro ámbito de competencia gubernamental en la Constitución y el nuevo título alude a aspectos estructurales, organizativos, competencia-

²Opinión de los CC. magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado sobre la iniciativa de reforma municipal, Saltillo, Coahuila, 24 de febrero de 2001.

les y de funcionamiento de las entidades locales, como garantía de un orden jurídico-político establecido por la Constitución y que asegura la existencia de la institución municipal.

Otro cambio trascendente es que en el Título Quinto de la Constitución local correspondiente a “El Poder Judicial”, se adiciona el Capítulo IV denominado “La justicia constitucional local”, donde se establece que los gobiernos locales dispondrán de un derecho de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto de los principios de autonomía local consagrados en la reforma.

La reforma fue cuidadosa en cuanto a respetar la costumbre de legislar constitucionalmente, ya que si bien la modificación implicó un nuevo articulado constitucional más o menos extenso, también es cierto que se respetó el actual número de artículos de la Constitución local, recurriéndose al método de articular de manera múltiple un solo número arábigo con letras del abecedario (arts. 158-A al 158-W), técnica generalmente aceptada por el Constituyente reformador de la Constitución General de la República.

b) Cambios en los contenidos desde la perspectiva temática

El hecho de que el municipio haya sido reconocido como un orden de gobierno por la Constitución federal, devuelve con justicia al municipio libre lo que le es propio de su naturaleza e impuso a las entidades federativas la encomienda de practicar un nuevo modelo municipal dentro del marco constitucional.

De esta forma, en la Constitución de Coahuila se han propuesto para el régimen interno de la entidad, cinco directrices que construyen lo que se ha denominado en la exposición de motivos de la iniciativa el Nuevo Municipalismo Coahuilense, como lineamientos fundamentales del contenido legislativo de la reforma constitucional.

Este modelo municipal coahuilense, se basa en cinco ejes torales que habremos de desarrollar luego de enunciarlos:

- La redefinición de una decisión fundamental: el “municipio libre”.

- El municipio libre como “orden de gobierno”.
- El municipio libre y sus categorías fundamentales.
- Hacia un nuevo municipalismo cooperativo e interdependiente.
- La “justicia constitucional local”.

*La redefinición de una decisión fundamental:
el “municipio libre”*

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma coahuilense se establece que “los mexicanos hemos adoptado al municipio libre como el espacio natural y espontáneo para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y, por ende, para resolver de una manera «democrática, plural y corresponsable» los intereses y necesidades de la vida municipal”.

Si bien es cierto que la Constitución de 1917 establece las bases para diseñar el esquema municipal de los estados, omitió establecer las categorías indispensables para fortalecer al municipio libre frente a las autoritarias políticas centralistas, reduciéndolo a una interpretación administrativa³ y con ello agravando la evolución histórica del municipio mexicano. Es decir, que aun cuando la Constitución mexicana reconocía al municipio libre, en la práctica el poder político se encontraba altamente concentrado debido a que no se proporcionaba una estructura institucional o política para la puesta en marcha de dicha autonomía.

Con fundamento en la teoría jurídica del origen del municipio,⁴ se destaca además que si el municipio es el orden de gobierno más cercano a la comunidad, el municipio libre debe ser entonces el

³En esta interpretación, el municipio es producto de la descentralización administrativa y política territorial o por región que representa una forma organizacional conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder.

⁴Bajo la óptica de las teorías jurídicas o formalistas, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico; es decir, en la ley; con tal orientación identificamos a Hans Kelsen en su *Teoría general del Estado* y dentro de esta misma corriente a Ignacio Burgoa Orihuela en su *Derecho constitucional mexicano*.

espacio natural y libre para gobernar y administrar por sí los asuntos de la vida común en beneficio de cada comunidad.

Es bajo estas justificantes como se alienta una transformación radical para redefinir y actualizar una decisión fundamental: el municipio libre como orden constitucional de gobierno natural y autónomo, donde la autonomía se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de su competencia municipal y sin interferencia de otros poderes. A su vez, esta necesidad precede al deseo de tener gobiernos más sensibles a los ciudadanos y de dar expresión a los vínculos básicos que constituyen las señas de identidad y origen de una comunidad.

Identificamos entonces, una, doble dimensión del municipio. Es siempre, una entidad representativa de una común idea vecinal asentado en un territorio y, como tal, estructura básica de la organización de un Estado.⁵

Con base en esta redefinición constitucional, en Coahuila se propone reestructurar el régimen interior de la entidad, y con la reforma se establece entonces que

la soberanía del Estado se ejerce por dos órdenes de gobierno:

1. Por el Gobierno del Estado mediante de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias; y,
2. Por el Gobierno Municipal a través de los ayuntamientos o, en su caso, por los concejos municipales, en el ámbito de su competencia municipal.⁶

Cabe mencionar entonces, que tal y como se establece en la exposición de motivos “el movimiento municipalista nace en forma natural”, es decir, si el municipio es el orden de gobierno más cercano a la comunidad, el municipio libre debe ser entonces el espacio natural y libre para gobernar y administrar por sí los asuntos de la

⁵Artículos 158-A y 158-B de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁶Artículo 3o. reformado de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

vida común en beneficio de cada comunidad municipal de acuerdo con lo previsto en la Constitución General, esto implica con arreglo a una distribución vertical del poder en esta instancia territorial; en otras palabras, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango.

Luego entonces, siendo el municipio un poder público del estado de Coahuila, en donde se distribuyen funciones de gobierno, se origina un debate entre los actores sobre la conceptualización interna de la soberanía, de si era posible que ésta se dividiera o compartiera, a lo cual se llega a una conclusión determinante: hay tantas soberanías como tantos poderes públicos existen, y fue en tal concepción, como se definió que la soberanía es ejercida también a través de los ayuntamientos.

Esta determinación produce cambios importantes: por un lado, ratifica el poder público municipal que emana del pueblo; y por otra parte, permite establecer que ese poder se deposita para su ejercicio en el ayuntamiento o, en su caso, en el consejo municipal.

La idea de soberanía, al igual que el municipio libre, está profundamente arraigada al pensamiento liberal mexicano. Ya desde la Constitución de 1857 y después, en la de 1917 se reconoce que la soberanía pertenece esencial y originalmente al pueblo, y que para su ejercicio es necesario establecer instituciones políticas de carácter democrático. Se es soberano entonces, cuando existe una efectiva unidad armónica entre gobierno, leyes y pueblo, de tal forma que un municipio pueda, a través de sus representantes, determinar el rumbo de su vida pública.

En este sentido, Ronald Watts, en su artículo sobre los "Modelos de reparto federal de poderes"⁷ destaca que en un contexto de mundialización económica como el actual, que ha desencadenado las fuerzas económicas y políticas fortaleciendo tanto las tendencias supranacionales como las locales en perjuicio del Estado-nación tradicional, la necesidad de conciliar y manejar diversidades sociales en el seno de una entidad política que las engloba se ha hecho más patente. Debido a esto, está claro que la autosufi-

⁷Ronald Watts, "Modelos de reparto federal de poderes", *Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 167, marzo de 2001.

ciencia del Estado-nación es imposible y la soberanía nominal no es tan atractiva cuando significa, en realidad, que los ciudadanos tienen menos control en las decisiones que les afectan más de cerca. Al mismo tiempo, los estados-nación se han alejado demasiado de los ciudadanos para que éstos tengan la sensación de ejercer un control democrático directo y de que se atienden sus preocupaciones e intereses concretos en cuanto ciudadanos. En este contexto, el federalismo, con sus diferentes niveles de gobierno ofrece un modo de conciliar las preferencias ciudadanas mundiales y locales.

Es bajo esta concepción como el municipio deja de ser una instancia administrativa y se revaloriza como orden constitucional de gobierno. En esta misma perspectiva, el pueblo coahuilense se constituye en un estado republicano, representativo, popular, libre y soberano en su régimen interior, compuesto por municipios libres en todo lo concerniente a su competencia exclusiva, pero unidos en una Federación según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El municipio libre como “orden de gobierno”

Sin duda, uno de los aspectos más trascendentes de la reforma constitucional de 1999, fue el reconocer expresamente al municipio como un ámbito de gobierno, por ello, representó uno de los temas sobre los que las propuestas de reforma en Coahuila pusieron un mayor énfasis, propuestas que finalmente fueron acopiadas en la reforma a la Constitución local.

Esta categoría implicó adecuar algunos puntos centrales dentro de la Constitución local de Coahuila sobre los que a continuación se reflexiona:

El garantismo constitucional

Los gobiernos estatal y municipales deberán tener como fundamento de su actuar el “garantismo constitucional”, donde el garantismo es definido como estado constitucional de derecho, siendo un sistema de límites y de vínculos que tiende a racionalizar el poder público hacia el respeto a los derechos fundamentales: la libertad, la

igualdad, la seguridad jurídica y la justicia social de todas las personas y de los grupos en que se integran, sean reales, efectivas y democráticas.

Éste representa uno de los más importantes cambios en el constitucionalismo coahuilense, ya que tal definición obliga a los municipios a remover todo obstáculo que impida el pleno goce de los derechos de las personas, permitiendo uniformar la tarea gubernamental del municipio hacia actos y disposiciones legítimas, democráticas, funcionales y benéficas para su comunidad.

Una relación “cooperativa e interdependiente”
de la Federación y del estado
hacia los municipios

Ante el fracaso del federalismo dual en muchos países, ya no es posible concebir que las grandes tareas nacionales puedan resolverse en uno u otro ámbito de competencia del sistema federal. Actualmente en las federaciones hay amplias y variadas interacciones entre los diferentes niveles del gobierno que las comprenden.

Esto hace necesario que entre los gobiernos federal, estatal y municipal, tengan lugar frecuentes consultas, cooperación y coordinación para lograr una nueva forma de gobernar: el “federalismo sinérgico” como expresión donde se produce una productiva interrelación de poderes y responsabilidades entre los órdenes de gobierno.

La literatura reciente define que la práctica del federalismo requiere un enfoque prudente y la viabilidad de su aplicación en circunstancias cambiantes dependerá en gran medida de que se introduzcan innovaciones en su aplicación. En otra interpretación, se desprende que en la medida en que una Federación pueda conciliar la diversidad política parece depender no sólo de la adopción de este sistema, sino más aún, de la forma en que la Federación se adapta o evoluciona para ofrecer una expresión adecuada de los deseos y exigencias de una sociedad.

Es bajo las justificantes descritas como en Coahuila se hace la propuesta para un modelo municipal cooperativo e interdependiente que pueda servir de base para un nuevo federalismo mexicano.

La incompatibilidad del servidor público municipal

Bajo este enfoque, el funcionario municipal que tiene una actividad importante frente a la comunidad, no puede asumir un cargo o comisión diferente del que desempeñará en el ayuntamiento, lo cual imposibilita la duplicidad de funciones.

Facultades más amplias de los municipios en su categoría de gobierno

Desde hace tiempo, la Constitución de Coahuila concibió a los municipios como partes integrantes del Constituyente reformador local: tienen que aprobar las reformas constitucionales locales. Esta importante facultad, fue reforzada bajo tres premisas:

- a) La ampliación de la facultad de iniciar leyes o decretos en todo lo concerniente a su competencia municipal.
- b) La oportunidad de dar opinión al Congreso de toda ley o decreto municipal, para lo cual durante el proceso legislativo ordinario que implique una iniciativa en materia municipal se envía al ayuntamiento o ayuntamientos respectivos para oír su opinión.
- c) La posibilidad de promover medios de control constitucionales para defender su autonomía municipal, a través de la judicialización constitucional de los conflictos que los municipios tengan con otros poderes del estado dentro del ámbito interior.

La supresión de los jueces de conciliación

Anterior a la reforma existía la figura de los jueces de conciliación, los cuales eran nombrados por el Tribunal Superior de Justicia a propuesta de una terna presentada por los ayuntamientos, quienes proveían su sostenimiento administrativo, financiero y laboral. De esto, resulta claro entonces una posible cuestión de inconstitucionalidad en perjuicio de los municipios, pues un elemento de la función municipal consiste en la facultad propia

del ayuntamiento de nombrar, sin injerencia de otros poderes, a los funcionarios que van a ejercer la función municipal.

Por otra parte, estos jueces perdieron su jurisdicción con las reformas de 1999, aunado a que la justicia municipal es una función propia que deben prestar los municipios conforme al Código Municipal, se propuso suprimir esta estructura judicial y en su lugar se propuso un modelo para consolidar la justicia municipal.

De esta forma, en el Código Municipal para el Estado de Coahuila se dedica todo un título (décimo) relativo a la “Justicia municipal y los recursos administrativos” y en el artículo 378 se establece que:

La impartición de la justicia municipal es una función de los ayuntamientos y consiste en vigilar la observancia de la legislación para asegurar la convivencia social, en sancionar las infracciones a los instrumentos jurídicos del Municipio y amonestar a los infractores en asuntos civiles, obligando, en su caso, a la reparación del daño y turnando los casos que ameriten consignación al agente del ministerio público.

La figura del presidente municipal interino y sustituto

Otra modificación importante lo representan los casos en que el municipio se quede sin presidente municipal, sea porque no tomó posesión de su cargo o porque sobreviene una causa de ausencia absoluta.

En el primero de los casos de ausencia, el Congreso del estado nombrará un “presidente municipal interino”. El órgano electoral correspondiente dentro de los 90 días siguientes a la designación del presidente interino, expedirá la convocatoria para la elección del presidente municipal que deba concluir el periodo.

Cuando la falta absoluta del presidente municipal ocurriere después de los seis meses del periodo correspondiente, el Congreso del estado nombrará a un presidente municipal sustituto, quien concluirá el periodo.

En resumen, estas adecuaciones que trajo consigo el reconocimiento del municipio como orden de gobierno y sobre las cuales

se ha reflexionado, representan algunas de las orientaciones más importantes de la reforma emprendida en Coahuila en uno de los temas más trascendentes de la reforma municipal en México, cuyo diseño adquiere una visión federal propia.

El municipio libre y sus categorías fundamentales

En la Constitución de Coahuila, las categorías que estructuran al municipio libre se sistematizan en: el gobierno municipal; la organización territorial y sus conflictos; los órganos de gobierno; la competencia municipal; la hacienda municipal y las funciones y servicios públicos municipales.

El gobierno municipal

El gobierno se atribuye al ayuntamiento y de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local, se establecen los elementos que conforman el municipio: población, territorio, organización, funcionamiento de sus órganos de gobierno y su hacienda.

La organización territorial y sus conflictos

Se mantiene al municipio como base de la división territorial del estado. De esta forma, el territorio de cada municipio determina el ámbito espacial de validez de los actos de gobierno y administración del ayuntamiento para la gestión de los intereses y la consecución de los fines del municipio libre. Pero se agrega un tema de actualización, al preverse la posibilidad de constituir zonas de desarrollo económico.⁸

Respecto a esto último, comentaremos que el actual panorama económico y social, obliga a que los municipios no puedan considerarse ajenos a las circunstancias de su territorio en el ejercicio de sus competencias, ya que su acción ejerce una influencia directa

⁸De acuerdo con el artículo 8o. reformado de la Ley Orgánica para la Administración Pública del Estado, el Ejecutivo es la autoridad competente para determinar las zonas de desarrollo económico con base en la agrupación de los municipios, los cuales previamente deberán haber emitido su opinión al respecto.

sobre el desarrollo local, no hay que olvidar que son las entidades responsables de ciertos servicios, la creación de infraestructura, agua, etcétera.

Es decir, al asumir los municipios entre su agenda de gobierno nuevos temas como el de la participación en el desarrollo, esto significa el tener que asumir una necesaria especialización en materia de promoción económica y fomento a la ocupación. Todo ello obliga a los municipios a adoptar criterios y organizaciones adecuadas para asumir estas nuevas tareas, propiciando iniciativas locales para potenciar el entorno local.

Asimismo, en múltiples ocasiones no coincide el espacio legal del municipio con el que se posibilita un área funcional y vertebrada para el desarrollo. Por ello, la intervención o promoción económica en el territorio exige establecer mecanismos para regenerar las economías locales, promover la innovación y difusión del territorio, así como políticas de formación que establezcan nuevas cualificaciones profesionales para las nuevas iniciativas y proyectos de desarrollo.

También, se ha propuesto un procedimiento para resolver los conflictos territoriales de los municipios: por una parte, los ayuntamientos podrán arreglar de común acuerdo sus diferencias, pero no sufrirá efecto alguno hasta en tanto quede aprobado por el Congreso del estado. Y por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia en pleno, resolverá en última instancia y con fuerza de cosa juzgada, los conflictos de los límites territoriales fijándolos en forma definitiva e inatacable.

Los órganos de gobierno: el ayuntamiento
o el consejo municipal

Las dos formas del órgano de gobierno municipal se establecen bajo la misma categoría. Para la conformación del ayuntamiento se establecen reglas que siempre han formado parte del modelo municipal mexicano.

Por su parte, la constitución del consejo municipal⁹ sí destaca innovaciones que depuran la forma original del modelo municipi-

⁹ Artículo 158-M, Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

pal, supliendo algunas lagunas de la legislación local anterior, de esta forma, en el artículo 158-M de la Constitución local, se prevé que “en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o un Consejo Municipal por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso del Estado constituirá un Consejo Municipal...”.

De esta forma, el Consejo será constituido por el Congreso del estado de entre los vecinos del municipio; este modelo intenta garantizar un gobierno ciudadanizado y vecinal, con personas competentes, con arraigo en su comunidad para legitimar el cargo en el consejo, los cuales son designados por insaculación mediante un proceso público por el Congreso del estado de entre una terna de vecinos para cada cargo, en donde la población puede participar haciendo sus propuestas al propio Congreso. Esta forma de integración del consejo municipal pretende garantizar la gobernabilidad del municipio en estos casos que parten de situaciones de ingobernabilidad.

La competencia municipal

Como se definió anteriormente la autonomía del municipio libre, en este apartado se aclara que esto no significa que la propia autonomía sea soberana o que el municipio sea un ente independiente. La autonomía es necesaria, pues cada gobierno necesita tener libertad de responder a las necesidades y aspiraciones cambiantes de sus ciudadanos, y de maneras adecuadas a las necesidades locales. La sujeción del municipio al orden interno del estado se deriva de la propia Ley Fundamental.

En otras palabras, la descentralización vertical del poder político hacia los municipios, parte del principio de que la autonomía no es soberanía y dado que cada municipio dotado de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.

Por otro lado, la reforma a la Constitución de Coahuila establece en su Capítulo II relativo a “El gobierno municipal”, las bases

fundamentales de la competencia municipal¹⁰ mediante la definición precisa de tres conceptos básicos:

a) El sistema de competencia municipal (artículo 158-N de la CPEMZ)

La competencia municipal, se basa en los principios siguientes:

La competencia exclusiva. El municipio libre tiene un ámbito de competencia exclusiva y distinta a las de los gobiernos federal o estatal, la cual se ejerce por el ayuntamiento o, en su caso, por el consejo municipal y no podrá ser vulnerada por los otros órdenes de gobierno.

La competencia cooperativa. Los gobiernos municipales, en la esfera de su competencia y de conformidad con las disposiciones aplicables, mantendrán con las partes integrantes de la Federación una relación de respeto y de colaboración mutua para el desarrollo político, económico, social y cultural del país.

La competencia coincidente o concurrente. Los municipios ejercerán de manera coordinada, en los términos de las disposiciones aplicables, las facultades coincidentes o concurrentes con la Federación o el estado.

La competencia unificadora federal o estatal. Sin perjuicio de su competencia, los ayuntamientos deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, siempre que estas leyes no contravengan la competencia municipal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local y demás disposiciones que emanen de ellas.

b) El concepto de autoridad intermedia

Con fundamento en tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia, en la Constitución de Coahuila se define como “autoridad intermedia”

¹⁰Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (CPEMZ), Sección III “La competencia municipal”, Apartado Primero, Bases Generales. Véase también en el Código Municipal para el Estado de Coahuila en su Título Segundo “Del gobierno municipal”.

a toda entidad que interrumpa u obstaculice la comunicación directa que debe existir entre los Gobiernos Estatal y Municipal. Se considerará también autoridad intermedia aquella que, entre el Estado y el Municipio, asuma indebidamente alguna o algunas facultades propias del Ayuntamiento.¹¹

Se define también, lo que *no* es autoridad intermedia: entidad que asuma una función de auxilio y de colaboración que solicite o acepte el propio ayuntamiento para el mejor desempeño de sus funciones, bajo los principios de fidelidad federal y fidelidad municipal.

c) La competencia transferida o delegada al municipio

Se prevé en la Constitución local que “el Estado pueda transferir o delegar a los municipios, mediante ley o convenio, funciones o servicios que le son propios y que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación, considerando las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.¹²

La exposición de motivos de la reforma explica que este modelo de transferencia o delegación de funciones o servicios al municipio tiene su fundamento en dos sistemas constitucionales de federalismo compartido permitidos por la Constitución:

- El Convenio. El artículo 116, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que el estado por vía del convenio asuma una función federal cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Este es un principio del federalismo cooperativo e interdependiente. Y por otra parte, dicho precepto faculta a los estados para que, también, por la vía del convenio, sus municipios asuman la función federal asumida por el estado.

¹¹ Artículo 158-N de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹² Artículo 158-O de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

- La Ley. El artículo 115, fracción III, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a las legislaturas de los estados para determinar funciones o servicios a favor de los municipios, según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera.

Tal y como se especifica en la exposición de motivos de la iniciativa, este doble sistema de transferencia o delegación de funciones no es contradictorio sino complementario entre sí. En efecto: el estado podrá *transferir* una función al municipio por vía de un convenio. En este caso, sea porque el estado asumió una función federal o porque es una función propia del estado (a mayoría de razón), el Ejecutivo del estado como representante del estado traspa por convenio (acto administrativo) al municipio la función para que éste concorra o coincida en el ejercicio de la misma, pero sin que la función transferida llegue a formar parte de las facultades exclusivas del municipio. Pero, por otra parte, el estado a través de la legislatura puede *delegar* una función propia del estado al municipio (acto legislativo), pero en este caso la función delegada sí puede formar parte del ámbito *exclusivo* del municipio con las consecuencias inherentes a la autonomía municipal.

También, la Constitución enfatiza que en toda transferencia o delegación de funciones o servicios de la Federación o del estado hacia los municipios, deben reunirse los requisitos siguientes:

- Ir acompañada de la asignación de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de la función o servicio transferidos.
- Deberá programarse de manera gradual, a efecto de que el municipio pueda asumir con responsabilidad la función o el servicio de que se trate, bajo los principios de fidelidad federal y municipal.
- En la ley o en el convenio se preverá la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el estado.

La Hacienda municipal

En cuanto a esta categoría, se parte de la idea de que la Hacienda es un elemento esencial del municipio y el debate público en esta materia expresó puntos de vista tendientes a fortalecerla. Partiendo de esa concepción, en los foros de consulta y, luego, en la exposición de motivos se estableció incluso que “sin hacienda no hay municipio”. De esta forma, en el Apartado Segundo de la reforma constitucional, quedan establecidas las directrices fundamentales de “La hacienda municipal” que van desde los principios para un buen ejercicio presupuestal hasta la fijación para la distribución integral y equitativa de las participaciones, aportaciones y transferencias para los municipios de la entidad.

De la reforma a la Constitución del estado en esta materia, destacan algunos puntos o bases conforme a las cuales los municipios administrarán libremente su hacienda, a saber:

- La Hacienda municipal se formará con los bienes muebles e inmuebles del dominio público o privado que pertenezcan a los municipios, los rendimientos de sus bienes, de sus contribuciones y demás ingresos que el Congreso del estado establezca en favor de los propios municipios.¹³
- El ejercicio presupuestal del municipio deberá ajustarse a los principios de honestidad, legalidad, optimización de recursos, racionalidad e interés público y social.¹⁴
- El Congreso del estado podrá invalidar las resoluciones de los ayuntamientos, en los casos en que las que dicten afecten el patrimonio inmobiliario municipal o sea para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento, y contravengan el interés público y social. Se especifica además que la autonomía no debe entenderse como discrecionalidad. Por encima del ejercicio de la facultad municipal está el interés público y social. Por supuesto que la invalidez de una resolución de ese tipo podría

¹³ Artículo 158-Q de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹⁴ La fracción IV del artículo 158-P, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

dar lugar a que el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, resolviera lo conducente de acuerdo con la justicia constitucional propuesta en la misma iniciativa de reforma, para así mantener la constitucionalidad y legalidad de los actos, tanto de la legislatura como de los municipios. Asimismo, el Congreso discutirá y aprobará las leyes de ingresos de los municipios; revisará y fiscalizará sus cuentas públicas y en coordinación con los municipios garantizarán la disposición de la información de la cuenta pública municipal a la comunidad en general, a través de instrumentos confiables, oportunos y transparentes.¹⁵

- Asimismo, para fijar la distribución de las participaciones o aportaciones federales y estatales a los municipios, el Congreso del estado deberá tomar en cuenta, por lo menos, los criterios de población, marginación social, desarrollo económico, esfuerzo recaudatorio y eficiencia de los servicios públicos, a fin de que la distribución de los ingresos a los municipios genere un desarrollo integral y equitativo en todas las regiones del estado, bajo los principios de fidelidad federal y municipal.¹⁶

Las funciones y servicios públicos municipales

En la exposición de motivos de la reforma constitucional se destacan tres aspectos de este apartado:

- *La sistematización de las funciones y servicios municipales.* Se recoge de una manera clara y funcional el sistema de ordenar la competencia municipal.¹⁷ Sin embargo, se plasman sólo aquellas que, por su importancia, deben establecerse desde el marco constitucional local, dejando la oportunidad de conceder mayores atribuciones a los municipios en la legislación secundaria correspondiente. De esta forma, en el artículo 158-U de la Constitución de Coahuila quedan establecidas las competencias, facultades y obligaciones

¹⁵ Artículo 158-P de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹⁶ Artículo 158-T de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹⁷ Artículo 158-U de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y artículo 102 del Código Municipal para el Estado de Coahuila.

de los municipios, agrupados de acuerdo con los subtítulos de las siguientes fracciones:

- I. en materia de gobierno y régimen interior;
- II. en materia de administración pública municipal;
- III. en materia de desarrollo urbano y obra pública;
- IV. en materia de servicios públicos municipales;
- V. en materia de Hacienda pública municipal;
- VI. en materia de desarrollo económico y social;
- VII. en materia de educación y cultura, asistencia y salud públicas;
- VIII. en materia de participación ciudadana y vecinal; y
- IX. las demás que señalen las disposiciones legales aplicables.

A continuación, se destacan de manera muy sintetizada, algunas de las reformas tendientes al fortalecimiento municipal en cuanto a las funciones y servicios municipales que se han integrado en la reciente reforma, y que no aparecían en la Constitución anterior.

En materia de *gobierno y régimen interior*, se destaca la capacidad municipal de autonormarse, significado inicial de la autonomía. En este sentido, los municipios tienen facultades como las siguientes: formular, aprobar y publicar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; intervenir en el proceso legislativo constitucional u ordinario; promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; promover ante el pleno del Tribunal Superior de Justicia las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales; conceder licencias hasta por 15 días para separarse en lo individual de sus cargos, al presidente municipal, síndicos y regidores; dictar, con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, con arreglo a la ley y, aprobar, los actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

La autonomía municipal demanda el reconocimiento para autoorganizarse, de esta forma, en materia de *administración pública municipal*, se reconoce la capacidad de crear la organización más adecuada para la gestión de los intereses que le son propios, tales como: crear las dependencias y entidades de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y paramunicipal (el ayuntamiento deberá notificar al Congreso la creación de la entidad paramunicipal); celebrar, con arreglo a la ley, convenios y contratos que fueren favorables o necesarios en la administración pública municipal, con los gobiernos federal, estatal y otros gobiernos municipales de la entidad o de otras entidades; establecer el Servicio Profesional de Carrera Municipal, el cual es un sistema de administración del personal, que debe contener las reglas, requisitos, criterios y parámetros para el ingreso, el desarrollo laboral y el retiro, con el objetivo de que los funcionarios municipales logren su profesionalización y aseguren un plan de vida y de carrera, entre otras.

En materia de *desarrollo urbano* y obra pública destaca que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional y cuando el estado elabore proyectos de desarrollo regional, en éstos se deberá asegurar la participación de los municipios. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten el ámbito territorial de los municipios; solicitar al Ejecutivo del estado, la expropiación de bienes inmuebles por causa de utilidad pública; preservar, conservar y restaurar el medio ambiente; participar en la creación y administración de las zonas ecológicas y áreas naturales protegidas de competencia local; aprobar el programa municipal de obra pública; así como convenir y contratar su ejecución; participar conjuntamente con los organismos y dependencias oficiales competentes, en la planeación y aplicación, en su caso, de inversiones públicas federales y estatales; aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, confor-

me al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes, entre otras.

En materia de *servicios públicos municipales*, prestar los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la policía preventiva municipal; los demás que el Congreso del estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos; crear, con arreglo a la ley, los órganos operadores necesarios para prestar los servicios públicos municipales y; aprobar, con arreglo a la ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales.

En materia de *Hacienda pública municipal*: administrar libremente su Hacienda y controlar la aplicación del presupuesto de egresos del municipio, estableciendo un órgano de funciones de control y evaluación del gasto público municipal. Discutir, analizar y someter a la aprobación del Congreso del estado, la iniciativa de ley de ingresos correspondiente a cada ejercicio fiscal. Discutir y analizar el presupuesto de egresos del municipio (anual) y aprobarlo a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior a su ejercicio; disponer su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* y difundirlo por los medios más amplios de que se disponga. Presentar al Congreso del estado la cuenta pública de la hacienda municipal, integrada por los informes trimestrales de origen y aplicación de los recursos públicos. Proponer al Congreso del estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos de las leyes fiscales y conforme a

los principios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva, entre otras.

En materia de *desarrollo económico y social*: conceder subsidios, apoyos administrativos o estímulos fiscales, en los términos de la legislación de la materia, con la finalidad de impulsar la actividad económica del municipio, así como el establecimiento de nuevas empresas y la generación de empleos. Además, promover y apoyar los programas estatales y federales de desarrollo económico y de creación de empleos.

En materia de *educación y cultura, asistencia y salud públicas*: fomentar las actividades educativas, científicas, tecnológicas, culturales, recreativas y deportivas. Velar por el mantenimiento y conservación del patrimonio histórico, cultural y ecológico del municipio. Contar con un registro del acontecer histórico local y con el archivo de los documentos históricos municipales. Promover y procurar la salud pública en el municipio y auxiliar a las autoridades sanitarias estatales y municipales en la planeación y ejecución de sus disposiciones. Prevenir y combatir los juegos prohibidos, la vagancia, el alcoholismo, la prostitución, la farmacodependencia y toda actividad que implique una conducta antisocial, con el apoyo de las distintas dependencias oficiales. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia electoral, de cultos y de protección integral a menores. Organizar y promover la instrucción cívica que fomente entre los habitantes del municipio, el conocimiento de sus derechos y obligaciones.

En materia de *participación ciudadana y vecinal*: formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio. Promover la participación de los diferentes sectores organizados del municipio y de los habitantes interesados en la solución de la problemática municipal y en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal. Promover la organización de asociaciones de ciudadanos. Reglamentar y establecer las bases que organicen la participación, colaboración y cooperación de los vecinos en la prestación, construcción y conservación de los servicios y obras públicas. Establecer e instrumentar mecanismos efectivos, funcionales y de-

mocráticos de participación comunitaria directa para la toma de decisiones fundamentales hacia el interior del gobierno municipal.

- *La proporcionalidad de los recursos con la responsabilidad municipal.* De acuerdo con el artículo 158-V de la Constitución local, la asignación de recursos a los municipios será en proporción directa a las necesidades y responsabilidades que asuman conforme a su competencia. Estos recursos deberán asegurar la prestación permanente y continua de los servicios públicos a cargo de los municipios, bajo una adecuada programación financiera.

- *Conflictos entre estado y municipio por impedimento real para ejercer o prestar la función o servicio municipal.* La reforma constitucional de 1999 acentúa la función o servicio municipal. El espíritu radica en que sean los municipios –no el gobierno del estado– los encargados de prestar o ejercer sus funciones propias. Sólo se autoriza una función subsidiaria y temporal del estado, bajo el principio de solidaridad y fidelidad municipal. Sin embargo, la Constitución de Coahuila ahora establece diversos candados o bases para evitar que el gobierno estatal, de *motu proprio*, asuma una función o servicio municipal sin el consentimiento del municipio.

En este caso, la Constitución local estableció un control político, pues “el Congreso del Estado resolverá cuándo el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal en el caso de que no exista el convenio entre el Ejecutivo del estado y el ayuntamiento respectivo, por considerar que determinado municipio está imposibilitado para ejercer o prestar la función o servicio municipal en detrimento de su comunidad...”¹⁸

En este sentido, la Constitución asume que la controversia deberá sujetarse a algunas bases para guiar estos conflictos: en principio, será necesaria la solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, para que el Congreso tenga competencia para resolver lo conducente. La resolución del Congreso podrá ser impugnada en los términos del artículo 158 de la Constitución; en otros términos, podrá estar sujeta al control jurisdiccional de la constitucionalidad.

¹⁸ Artículo 158-W de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

dad; es decir, en tanto la Constitución no prohíbe, para el régimen interno del estado, la posibilidad de que la resolución de la legislatura, en tal o cual sentido, pueda someterse al análisis del juez constitucional. Es un principio de facultad reservada del estado y, por ende, se asume que, después de que la legislatura resuelva, su decisión pueda ser controlada constitucionalmente, considerando que se ponen en juego funciones esenciales para la comunidad municipal.

Asimismo, se establece un sistema jurisdiccional de control constitucional directo, para el caso de que *no* exista la solicitud previa del ayuntamiento, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes y, por supuesto, se cuestione la imposibilidad del ayuntamiento de prestar la función a través de los diferentes medios que le permita el código municipal: sea de manera centralizada, desconcentrada, paramunicipal o mediante el régimen de concesión, entre otros. En este caso, se prevé que el Ejecutivo del estado o el equivalente al 20 por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o consejos municipales, puedan acudir ante el Tribunal Superior de Justicia, en pleno, para que por vía de controversia constitucional local resuelva si procede o no que el gobierno estatal asuma la función o servicio público municipal de que se trate. Se prevé que la resolución se base, siempre, en el interés público de garantizar el ejercicio o prestación continua y eficiente de la función o servicio público de que se trate.

Otro de los puntos que resaltan es la necesidad de que las partes en conflicto ofrezcan todas las pruebas necesarias para determinar la situación real que guarda la prestación del servicio o el ejercicio de la función; pero en todo caso la autoridad que resuelva tiene el derecho de recabar todas las pruebas indispensables para decidir lo conducente.

Hacia un nuevo municipalismo cooperativo e interdependiente

El sistema federal es una forma de gobernar que ha demostrado ser flexible y adaptable. En México, durante todo el siglo pasado, se gobernó a partir de un sistema federal dual, centralista, independiente y excluyente.

En la literatura reciente sobre el tema del federalismo, Richard Simeon sostiene por ejemplo que:

...para cada sistema federal el secreto consiste en hallar su propio equilibrio entre la autonomía y la interdependencia, la cooperación y el consenso. Ambas caras de la moneda son esenciales con miras al objetivo amplio de garantizar que los sistemas federales puedan atender y adaptarse al mundo cambiante en el que se arraigan y al que sirven.¹⁹

Durante los últimos años se impulsó en nuestro país, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, orientado a la descentralización de compromisos, responsabilidades y recursos y basado en la cooperación de la Federación, estados y municipios. Sin embargo, los procesos de federalización hacia los estados se acompañaron de una falta de compromiso y solidaridad federal. Por ejemplo, la descentralización de la educación y de salud no contempló mecanismos eficientes de distribución de recursos a los estados para hacerse cargo de los servicios; por el contrario, sólo se trasladó la responsabilidad y se centralizó el manejo de los recursos.²⁰

Por su parte, Jacinto Faya sostiene que este modelo cooperativo es el principio que pugna la doctrina constitucional más avanzada para redefinir nuestro federalismo mexicano. Y que en este sentido, debemos apostar por un federalismo sinérgico para que las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno colaboren constructiva y corresponsablemente a favor del desarrollo democrático, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural del Estado.

Bajo esta perspectiva, desde Coahuila se apuesta por un nuevo modelo basado en

“El Municipalismo Cooperativo e Interdependiente” el cual ha quedado instituido en el régimen interior del Estado como

¹⁹ Richard Simeon, “Adaptabilidad y cambio en las federaciones”, *Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 167, marzo de 2001.

²⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, “Federalismo y sistema político”, en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, CM y FCE, 1996, pp. 141-151.

la fórmula política, orgánica y funcional, para que los Gobiernos Estatal y Municipal actúen, bajo el principio de fidelidad municipal, de manera constructiva, corresponsable y armónicamente en el desempeño de sus funciones exclusivas, concurrentes o coincidentes.²¹

y como propuesta alternativa a las fallas que ha tenido un sistema federal incompleto como el mexicano.

Es decir, en tanto el sistema federal es flexible y la clave de la adaptabilidad reside en gran parte en los gobiernos estatales y locales, se ha considerado que una coordinación efectiva, la cooperación y la respuesta a las nuevas necesidades dependen en gran medida de que esas relaciones constituyan un sistema sólido y transparente. Donde de acuerdo con el modelo que se propone, se facilitarían comunicaciones completas, continuas y abiertas entre las autoridades sobre los problemas y las alternativas a las que deben hacer frente, permite que cada nivel de gobierno desempeñe su papel característico alentando al mismo tiempo la cooperación cuando es necesaria, y permanece estrechamente vinculado a la sociedad a la que sirven todos los gobiernos.

Bajo la perspectiva de este nuevo municipalismo, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, se destaca que en un sistema federal las partes que lo componen deben asumir compromisos fundamentales para construir, juntos, de manera corresponsable e interdependiente, el desarrollo del país. De esta forma, se sostiene que tener facultades exclusivas no significa excluir o prohibir el auxilio, la cooperación y la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para la solución de los problemas de todos y que aun cuando los poderes públicos del estado deben garantizar la competencia exclusiva de los municipios y la solidaridad entre ellos, los principios de fidelidad federal y fidelidad municipal son fundamentales para definir, actualizar y revitalizar nuestro sistema federal.

²¹ Artículo 158-D de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y artículo 1o. del Código Municipal para el Estado de Coahuila.

Este nuevo modelo significa por ejemplo, que todo proceso de transferencia o delegación de funciones de la Federación o del estado hacia los municipios, debe ir acompañado de los recursos necesarios para cumplir cabalmente con la responsabilidad;²² toda participación de ingresos a los municipios debe guiarse por los criterios de población, marginación social, desarrollo económico, esfuerzo recaudatorio y eficiencia de los servicios públicos, a fin de que la distribución de los ingresos a los municipios genere un desarrollo integral y equitativo en todas las regiones del estado;²³ en suma, este modelo asume que toda relación entre Federación, estado y municipios o, entre éstos, que surja por vía de convenios de colaboración o asociación, deberá regirse por una nueva realidad: el municipalismo cooperativo e interdependiente como instrumento y garantía de gobierno en común en beneficio del pueblo.

A partir de este planteamiento conceptual que propone un nuevo municipalismo, en términos prácticos se puede citar la firma del Convenio General “Alianza Coahuilense 2001-2005”, como un ejemplo de esta nueva relación gobierno del estado-ayuntamientos. Este convenio firmado en marzo de 2001, se ha convertido en el principal instrumento para fortalecer las acciones de política social de la entidad, y plantea como objetivo general “promover un desarrollo armónico en todas las regiones del Estado, a través de una mayor integración y complementariedad entre los esfuerzos del gobierno del estado y los ayuntamientos, que permita superar las desigualdades sociales existentes y favorezca una mejoría en todos los sectores de la población”²⁴ y a través del cual, quedan establecidos “los lineamientos de coordinación y acciones que habrán de implementarse para llevar a cabo la operación del Convenio, obligándose a su cabal cumplimiento para el beneficio del desarrollo integral sustentable de los Municipios y del Estado”.²⁵

²² Artículo 158-O de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

²³ Artículo 158-T de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

²⁴ Convenio General “Alianza Coahuilense 2001-2005” que celebran el Ejecutivo del estado de Coahuila de Zaragoza y los presidentes municipales del estado de Coahuila, Cláusula Segunda, marzo de 2001.

²⁵ *Ibidem*, Cláusula Primera.

En este sentido, gobierno del estado y municipios, han formalizado una estrategia integral que los obliga a su cumplimiento para conjuntar esfuerzos y llevar a cabo todas las acciones necesarias para el logro de los objetivos planteados, a través de las declaraciones del alcance del convenio.²⁶

El *carácter social*: tiende a garantizar que el objetivo central y primero de este convenio será la atención a los grupos sociales menos favorecidos de los municipios. Para ello, el estado y los ayuntamientos se obligan a trabajar conjuntamente con la organización social y validar ante ésta la importancia y prioridad de la inversión a realizar.

El *carácter municipalista*: En congruencia con la tesis federalista de identificar al municipio como la célula básica de la estructura de gobierno, el estado canalizará recursos para que, mezclados con los del municipio, lleve a cabo obras y acciones necesarias para el objeto de este convenio, procurando en lo posible sea el municipio quien se responsabilice de su ejecución, manteniendo el estado su carácter normativo.

Por *desarrollo integral* se entiende involucrar a los ayuntamientos en el diagnóstico y definición de las obras de carácter regional que el estado lleve a cabo por sí, o en coordinación con otras instancias de financiamiento, incluyendo la inversión federal mezclada o directa.

En términos prácticos, este es el nuevo modelo municipal que propone Coahuila, a partir del cual se pretende construir una relación más fructífera entre los gobiernos municipal, estatal y federal, cuya unión de esfuerzos permitiría al tiempo, fortalecer la unidad nacional fundada en el pacto federal.

La justicia constitucional local

Los conflictos son inherentes a los sistemas de gobierno federal. En este sentido, y en oportunidad de que la Constitución General de la República prevé la facultad de las legislaturas de los estados para

²⁶ *Idem.*

establecer “procedimientos para resolver conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos”, motivó a completar la reforma constitucional municipal al establecer plenamente la “justicia constitucional local”.

Como Michael Crommelin lo señala, “La distribución del poder entre y en el interior de los niveles de gobierno proporciona una catálisis para el conflicto, lo cual es un rasgo tan distintivo del federalismo como la existencia de políticas diferentes. De la misma manera, la gestión del conflicto es un componente esencial del marco institucional de las sociedades federales.”²⁷

En la amplia literatura reciente sobre el control jurídico, ésta es una realidad de importancia actual y potencial sobre el predominio de lo jurídico en la Constitución. Una realidad que a pesar del hecho de que en varias federaciones donde el control judicial ha desempeñado un papel de primer orden en la gestión de los conflictos, este papel ha sido asumido por los tribunales más que impuestos por el lenguaje de la Constitución, por lo cual se consideró que sería un grave error que en Coahuila no se asumieran, en la nueva realidad política, las decisiones políticas fundamentales para construir el nuevo desarrollo del país.

En tal sentido, la función del control constitucional local consiste no solo en defender la pura semántica constitucional, también será tarea esencial de los jueces constitucionales la depuración, actualización y el desarrollo de la autonomía local, para mantener vivo el espíritu al que aspiran los coahuilenses dentro de un “Estado de Derecho Democrático, Social y Humanista”.²⁸

Son básicamente tres los fundamentos de la justicia constitucional local:

1. La supremacía constitucional, identificada como la columna vertebral sobre la cual se edifican las decisiones de un pueblo, por lo que la Constitución es esencial y en sentido estricto, no hay Constitución sin juez que la defienda.

²⁷Michael Crommelin, “La resolución de conflictos en los sistemas federales”, *Revista internacional de ciencias sociales*, núm. 167, marzo de 2001.

²⁸Fracción V del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2. La reforma judicial local, donde el Poder Judicial se erige en el poder público encargado de mantener la eficacia, vigencia y actualización democrática del estado constitucional de derecho; y
3. El federalismo judicial: la justicia constitucional local dentro del sistema del control de la constitucionalidad en México; en este apartado se asume una función reservada a los estados que coadyuvará a la defensa de la constitucionalidad.

En suma, la propuesta de justicia constitucional local tiene su fundamento en la propia Constitución bajo el principio de autonomía de los estados. Es decir, si Coahuila es libre para darse su Constitución y sus leyes, debe ser libre también para darse su propia justicia constitucional que defienda la regularidad, vigencia, eficacia y actualización democrática de su régimen interior, bajo el principio de supremacía constitucional.

La reforma en la legislación estatal
(leyes secundarias, modificación,
derogación, abrogación)

Como se expuso anteriormente, la reforma municipal en Coahuila propone construir un nuevo municipalismo en México, a partir de la visión de un sistema federal cooperativo e interdependiente. Es claro, entonces, que el marco secundario en materia municipal debió adecuarse a este nuevo paradigma constitucional.

En este sentido, podemos considerar que las reformas a diversas leyes ordinarias en materia municipal, fueron derivadas directamente de la reforma constitucional local, así como para que la entidad pudiera cumplir cabalmente con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa de reformas en materia municipal, parte de los principios desarrollados en la reforma a la Constitución de Coahuila, unificando y delimitando el orden jurídico local con fundamento en tres directrices principalmente: la regulación de las diversas propuestas de la comunidad coahuilense que participó en los Foros de

Consulta para el Fortalecimiento Municipal; el Desarrollo del Municipalismo Cooperativo e Interdependiente con base en los principios de fidelidad federal y fidelidad municipal²⁹ y el desarrollo de la legislación secundaria en materia municipal.

Los ordenamientos de la legislación secundaria reformados en el estado de Coahuila de Zaragoza son los siguientes:

1. Código Municipal;
2. Código Financiero;
3. Ley General del Catastro y la Información Territorial;
4. Ley General de Bienes del Estado
5. Ley Orgánica de la Administración Pública;
6. Ley Orgánica del Poder Judicial;
7. Ley de Seguridad Pública;
8. Ley de Tránsito y Transportes;
9. Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano;
10. Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente;
11. Ley de Planeación;
12. Ley de Protección Civil.

Para el caso particular del código municipal, es necesario mencionar un antecedente a mi juicio importante y que trascendió la reforma municipal reciente. Durante 1999, por iniciativa del gobierno del estado, se realizaron en la entidad los denominados Foros de Consulta sobre Procuración, Impartición y Administración de Justicia y de Fortalecimiento Municipal para la Reforma del Marco Jurídico Estatal. Como resultado de estos foros, Coahuila emprendió varias reformas legislativas en torno al municipio, destacando la del código municipal. Dado este antecedente, podemos aseverar en una primera conclusión que las reformas a este ordenamiento no sólo se originaron por los cambios en el artículo 115

²⁹ Estos principios de "fidelidad federal" y de "fidelidad municipal", obligan a la Federación, a los estados y a los municipios, a mantener unas eficaces relaciones entre sí. En otras palabras, que estos tres órdenes de gobierno se deben entre sí al conjunto, una fidelidad que los obliga a cumplir sus obligaciones constitucionales y hacer valer sus derechos, pero siempre teniendo a la vista todo el alcance del significado de la República federal y de su compromiso ante ella.

constitucional, y en este sentido el código municipal que entró en vigor el 1o. de octubre de 1999, incluía desde entonces un alto grado de innovación en diversos temas que fueron rescatados en la reforma municipal de 2001, principalmente en el contenido de la Constitución local. Debido también a este antecedente, es que para el periodo que se estudia, –posterior a las reformas realizadas al artículo 115 constitucional–, tal vez no se pueden distinguir algunos cambios importantes como pudo apreciarse en la Constitución, por ejemplo, ya que como hemos mencionado anteriormente, el código municipal había sido recientemente reformado.

Aclarado lo anterior, en esta parte sólo reflexionaremos de manera breve acerca de las modificaciones hechas al código municipal, las cuales tienden a lograr la consolidación de la autonomía municipal. En este ordenamiento, no solamente se está de acuerdo con lo establecido por los artículos 115 y 116 de la Constitución federal, sino que, además, expresamente se afirma que dentro del régimen interior del estado, el municipio se constituye como un orden constitucional de gobierno, libre, democrático, republicano, representativo y popular.³⁰

Además, en el artículo 2o. del mismo código se declara que el municipio “constituye el orden de gobierno más próximo a la comunidad a fin de ser el cauce inmediato para su participación democrática de las condiciones de vida y al fomento de su desarrollo integral”.

Como podemos apreciar, estas categorías no solamente van en contra de la inercia de todo tipo de centralismo, sino que dotan al municipio de un sentido y una finalidad que los reconoce como personas sociales, naturales y necesarias para la protección de la comunidad y la consecución de todos los fines esenciales de la vida. De esta manera, la reforma tiene la expresa finalidad de que los municipios tengan una vida social y política cada vez más intensa, con mayor autonomía y con una menor subordinación hacia los poderes del estado.

³⁰Artículo 1o. reformado del Código Municipal para el Estado de Coahuila.

De las novedades que arroja la reforma municipal, podemos destacar uno de los temas relevantes en el debate público, el de la necesidad de implementar el Servicio Profesional de Carrera. De esta manera, en el código municipal del estado ha quedado establecido un título para que en los municipios mayores a 50,000 habitantes³¹ se implemente este sistema en sus respectivos ayuntamientos.³² El Servicio Profesional de Carrera tendrá como objetivos:³³ dotar a la administración pública municipal de servidores públicos profesionales en la atención de los asuntos públicos; contar con las reglas que definan los procedimientos y criterios para reclutar, seleccionar, contratar, formar, y capacitar a los servidores públicos; evaluar su desempeño, reconocer sus méritos, así como establecer las condiciones para su retiro digno; proporcionar a los servidores públicos certidumbre, estabilidad y seguridad en el empleo, en función exclusiva de su desempeño laboral y lealtad institucional a la función pública encomendada; mejorar la calidad de los servicios públicos; dar continuidad a los programas y acciones para lograr la mayor eficacia de las políticas públicas, entre otros.

Asimismo, en el Código Municipal se establece:

para el buen funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera Municipal, los ayuntamientos constituirán un Comité del Servicio Profesional de Carrera, como un organismo desconcentrado con autonomía técnica y administrativa, el cual estará integrado por dos trabajadores de confianza, dos trabajadores de base que tengan una antigüedad no menor a los tres años, un representante del Ayuntamiento y por un especialista en materia de recursos humanos.³⁴

Otra novedad, es lo relativo a los servicios públicos, ya que además de las competencias propias de los municipios determinadas por la ley, de acuerdo con el código municipal,³⁵ y bajo el prin-

³¹ De acuerdo con los resultados definitivos del XII Censo General de Población y Vivienda, solamente 10 de los 38 municipios de la entidad son mayores de 50,000 habitantes.

³² Título Noveno, "Del Servicio Profesional de Carrera Municipal", Capítulo Único del Código Municipal para el Estado de Coahuila.

³³ Artículo 370 del Código Municipal para el Estado de Coahuila.

³⁴ *Ibidem*, artículo 371.

³⁵ *Ibidem*, artículo 197.

cipio de cooperación, los ayuntamientos tendrán a su cargo, entre otros: protección civil; estacionamientos públicos; educación, cultura y deportes; bibliotecas públicas; asistencia y prevención social; salud pública; bomberos; transporte urbano y rural; regulación urbana y construcción; conservación ecológica y protección ambiental; desarrollo urbano y rural; con lo cual evidentemente se amplía la función del gobierno municipal.

Un tema insistente en el debate legislativo principalmente, fue el relativo a la necesidad de “poner topes a los gastos en publicidad e imagen de la administración pública municipal, los programas y los funcionarios”.³⁶ Lo cual llevó a adicionar un párrafo al código financiero y otro a la fracción IV del artículo 251 del código municipal, donde se precisa que “en lo referente a los gastos de difusión, promoción y publicidad, las erogaciones no podrán exceder del 3 por ciento de los ingresos presupuestados totales”.

Con respecto a la enajenación de bienes inmuebles del dominio público, queda establecido que sólo podrá realizarse “mediante el acuerdo de autorización de las dos terceras partes del Ayuntamiento, previo decreto de desincorporación dictado por el Congreso del Estado...”³⁷ Asimismo, se establecen los casos sobre los cuales un acuerdo de autorización de este tipo será procedente: cuando la enajenación sea para el fomento a la vivienda u otra necesidad de interés público; regularización de la tenencia de la tierra; a favor de instituciones o asociaciones que requieran para cumplir su objeto social; fomento o conservación de una empresa de beneficio social o colectivo; cuando el monto de sus ventas se destine a la adquisición o construcción de inmuebles para la prestación de servicios públicos.

Con respecto al acceso a la información de la Hacienda pública municipal, se reforma el artículo 336 del código municipal, el cual en su tercer párrafo establece que “El Congreso del Estado en coordinación de los municipios garantizarán la disposición de la información de la cuenta pública municipal a la comunidad en general, a través de instrumentos confiables, oportunos y transparentes”.

³⁶ Diputado Luis Roberto Jiménez Gutiérrez (PRD), coordinador de la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso del estado.

³⁷ Artículo 276 del Código Municipal para el Estado de Coahuila.

Como un caso práctico que se ha venido consolidando y teniendo como referencia esta reforma, podemos citar el convenio celebrado entre el Congreso del estado, la Contaduría Mayor de Hacienda y los municipios de Coahuila, con la finalidad de desarrollar un sistema administrativo e informático denominado Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), el cual permitirá eficientar la actividad financiera y contable de los municipios. La implementación del SIIF, ha resultado un modelo utilizable por los 38 municipios de la entidad, sin distinción de tamaño ni estructura, facilitando la preparación y presentación de las cuentas públicas trimestrales ante el Congreso Local y convirtiéndose en instrumento eficaz y confiable para la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Otra reforma que puede mencionarse como parte de este nuevo modelo, es la realizada a la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado, ordenamiento donde queda establecido que

...El Ejecutivo del Estado a través de sus dependencias y entidades centralizadas y paraestatales, deberán mantener con el Gobierno Municipal una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua a favor del desarrollo democrático, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural del Estado.³⁸

Finalmente, el resto de la legislación secundaria, coincide en sus reformas fundamentales con lo anteriormente descrito, por lo cual, y por razones de espacio, no mencionaremos.

La reforma electoral municipal

Como ya hemos visto en la descripción del contenido legislativo, el afianzamiento constitucional de Coahuila ha sido propuesto como una medida para fortalecer la autonomía municipal y proteger a las autoridades de las decisiones centralistas, así como para potenciar en gran medida la seguridad financiera de los gobiernos locales.

³⁸ Artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Reflexión aparte merece la reforma electoral municipal. Aun cuando se registró una gran cantidad de propuestas en los Foros de Consulta para el Fortalecimiento Municipal y el debate en torno al tema de la integración política del ayuntamiento principalmente, fue uno de los más importantes, pero que al final no se empató en la reforma municipal y fue aplazado por razones de orden político.

En primera instancia pareciera que esas “razones de orden político” argumentadas por los actores de la reforma (fracciones parlamentarias del Congreso, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, ayuntamientos, especialistas, dirigentes de partidos políticos, entre otros) dejarían excluidos de la posterior reforma política-electoral los temas objeto de debate en los foros, como: la revisión de los sistemas de representación en el ayuntamiento; la ampliación del periodo de gobierno de los ayuntamientos o su reelección inmediata; la posibilidad de elegir a los regidores de manera individual y el tema de la participación ciudadana, principalmente.

Como razón de orden político fundamental se argumentó que empalmar una reforma (la electoral) contaminaría o condicionaría a la otra (la municipal) y podría entramparse el avance de ambas en los acuerdos de negociación política, ya fuera en el trabajo en comisiones al interior del Congreso, o bien, durante el proceso legislativo donde participan los ayuntamientos, lo cual se traduciría en un producto legislativo que pudiera presentar un bajo nivel de innovación o mostrarse incluso como rehén de otro tipo de negociaciones políticas.

En este mismo sentido, y al hacer un balance preliminar del proceso de adecuaciones de la legislación municipal en los estados del país, Tonatiuh Guillén ha opinado que

El proceso de la reforma municipal... no puede concebirse aislada al conjunto de reformas que se encuentran en curso dentro de la estructura del Estado mexicano... es parte de otro conjunto más amplio de reformas, entre los poderes y como entre los órdenes de gobierno. Las anteriores constituyen a un conjunto de transiciones... que se cruzan inevitablemen-

te, al compartir sincronías e incluso a los mismos actores sociales... En este contexto... la municipal, coincide con otras reformas, que pueden llegar a condicionarla. Partiendo de un concepto de poder político que es relacional, definido por determinadas capacidades de uno frente a un otro...³⁹

En efecto, en Coahuila la reforma electoral municipal se realizó en una etapa posterior y mediante un distinto y novedoso proceso legislativo. Para ello, se constituyó un consejo político para la reforma electoral, integrado por los tres poderes del estado, los 11 partidos políticos con registro en la entidad y el Consejo Estatal Electoral, como instancia encargada de analizar, discutir y consensuar los temas electorales del estado, según el Convenio de Intención Política.

Cabe mencionar que en dicho convenio de intención se establecían las bases y los compromisos de los actores sobre las cuales se dio el proceso de reforma electoral, tales como: el calendario de la reforma; los foros de consulta ciudadana; la agenda temática electoral como guía metodológica enunciativa a efecto de que el debate se diera sobre temas concretos; el formato: instalación del Consejo Político para la Reforma Electoral y la Comisión Ejecutiva del Consejo Político, esta última instancia fue la encargada de dar seguimiento a los acuerdos del consejo y de resolver los aspectos operativos del proceso de reforma; así como las disposiciones generales donde se incluían algunas consideraciones sobre los acuerdos, la representación de actores, el formato de las reuniones, entre otros.

Finalmente, el convenio estableció una cláusula de compromiso “con el firme propósito de crear un marco jurídico que dé a los coahuilenses: certeza, equidad, auténtica representación, transparencia y seguridad en todo el proceso electoral, en todo órgano de gobierno de representación popular y mayor participación ciudadana en la actividad gubernamental”, y fue suscrito por el Poder Ejecutivo, los grupos parlamentarios del Congreso del estado (PAN, PRD, PRI, PVEM y PT, PCC, UDC), por el Poder Judicial, por los partidos políticos y el Consejo Estatal Electoral.

³⁹ Tonatiuh Guillén, “Reforma municipal y congresos de los estados: trayectorias en tensión”.

De manera genérica, el temario sobre el que se dio la discusión acerca de los contenidos de la reforma electoral fue el siguiente:

- A. cargos de elección popular, distritación electoral y fórmulas para la asignación de diputados y regidores de representación proporcional;
- B. elecciones por votación directa;
- C. partidos políticos y asociaciones políticas estatales;
- D. entidades políticas de interés público y candidaturas;
- E. prerrogativas y fiscalización de recursos de los partidos políticos;
- F. alianzas (coaliciones, candidaturas comunes);
- G. redefinición del organismo electoral;
- H. campañas políticas y propaganda electoral;
- I. Sanciones administrativas;
- J. sistema de medios de impugnación;
- K. delitos electorales;
- L. participación ciudadana (plebiscito, referéndum, otros).

Descrita en síntesis la ruta de esta otra reforma, la electoral, cabría comentar acerca del resultado, el cual implicó reformas a los siguientes ordenamientos: Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza; Ley de Instituciones Políticas y Procesos Electorales; Ley de Participación Ciudadana; Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana; reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial; reformas y adiciones al código municipal y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales.

De los ordenamientos citados, destacan las reformas que se hicieron a la Constitución del estado y al código municipal, de las cuales comentamos algunos temas más relacionados al municipio.

La redefinición de la soberanía popular

La Constitución, luego de la reforma en materia política-electoral, redefine el tema de la soberanía popular al plantear nuevos modelos que rediseñan la forma de gobierno y de gobernar a partir

de la soberanía popular, como expresión auténtica de la democracia: *representativa y participativa* en el ámbito interior del estado, las cuales se consolidan como dos categorías complementarias y donde ahora la representación política es la vía constitucional mediante la cual el pueblo ejerce el poder público a través de sus representantes. De esta forma:

La soberanía del estado reside esencial y originalmente en el pueblo coahuilense. El pueblo ejerce su soberanía: I. En forma directa, por medio del sufragio popular, el plebiscito y el referendo para renovar o, en su caso, para vincular en forma obligatoria a los poderes públicos del estado y de los municipios, en los términos que disponga esta Constitución y demás leyes aplicables. II. En forma indirecta, por medio de los poderes públicos del estado y de los municipios, en los términos prescritos por esta Constitución y con arreglo al pacto fundamental de la República y las leyes que de ellos emanen,

donde el plebiscito “es la consulta popular mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan las decisiones trascendentales del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, en los términos que establezca esta Constitución y demás disposiciones aplicables”; y el referendo “es la consulta popular mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto o, en su caso, una ley o decreto trascendentales del Poder Legislativo del Estado, en los términos que establezca esta Constitución y demás disposiciones aplicables”.⁴⁰

La redefinición de la integración plural
del Poder Legislativo del estado

Otra de las reformas constitucionales que destaca por su importancia, es la redefinición de la integración del Poder Legislativo del estado, a partir de dos premisas fundamentales:

⁴⁰Artículo 2o. de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

- El aumento del número de diputados de representación proporcional hasta 15, en lugar de 12, tendiente a lograr un mejor equilibrio, representación y pluralidad en el seno de la Asamblea Legislativa local.⁴¹
- Lograr una mayor representatividad proporcional de los partidos políticos, de tal suerte que consoliden ante la ciudadanía un porcentaje de votación mínimo pero importante, se logra definir una sola circunscripción electoral, como base de la demarcación territorial del estado para la asignación de las diputaciones de representación proporcional.⁴²

El periodo de gobierno de los ayuntamientos

Uno de los temas de mayor propuesta ciudadana en los foros para el fortalecimiento municipal, considerado también uno de los más importantes consensos logrados en el seno del Consejo Político para la Reforma Electoral, lo fue la ampliación del periodo de gobierno municipal a cuatro años, en lugar de tres.

Esta propuesta que tiene su origen en los Foros de Consulta para el Fortalecimiento Municipal y después en los de la reforma electoral, de voces ciudadanas y autoridades municipales principalmente, se perfiló como un instrumento de estabilidad, profesionalismo y eficacia de los gobiernos municipales, considerando que tres años eran insuficientes para diseñar una adecuada planeación, ejecución y evaluación de las administraciones municipales.

De esta forma la fracción III del artículo 158-K de la Constitución local define que el ayuntamiento “se renovará en su totalidad cada cuatro años”;⁴³ a su vez el artículo 41 del código municipal precisa que “los Ayuntamientos serán renovados en su totalidad

⁴¹ El artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza establece que “el Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada tres años y se integrará con veinte diputados electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales, y con quince diputados electos bajo el principio de representación proporcional, en los términos que disponga esta Constitución y la ley de la materia...”.

⁴² En la fracción II del artículo 35 de la Constitución se establece que “se constituirá una circunscripción electoral cuya demarcación será el Estado”.

⁴³ El artículo Sexto Transitorio aclara que esta reforma “...será aplicable a partir de la renovación de los Ayuntamientos del año 2005 y, por tanto, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos elegidos en el año 2005 durarán en su encargo cuatro años”.

cada cuatro años mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y con aplicación de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que establezca la ley electoral aplicable y demás ordenamientos legales”.⁴⁴

Aun cuando la ampliación del periodo de gobierno a cuatro años será aplicable a partir de la renovación de los ayuntamientos del año 2005, Coahuila se pone a la vanguardia en el perfeccionamiento de las instituciones municipales. Es sabido que en la mayoría de los países del mundo las administraciones locales tienen más de tres años para gobernar a sus comunidades. Ahora la expectativa ciudadana radica en que los municipios aprovechen este voto de confianza para mejorar el ejercicio del poder público municipal en beneficio de su comunidad.

La redefinición plural del cargo de síndico
en los ayuntamientos, mediante la incorporación
de una sindicatura para la primera minoría

El debate público sobre la integración de los ayuntamientos, se dio en torno a dos propuestas principales: por una parte, fortalecer al cabildo para generar un equilibrio de poder con respecto al presidente municipal, lo cual implicaba revisar la representación proporcional del mismo y la asignación de funciones a los integrantes del ayuntamiento con el propósito de que respondan a la demanda ciudadana del desempeño de sus tareas en la administración pública. Por otra parte, estaban las propuestas –incluso a iniciativa de las mismas autoridades locales y dirigentes de partidos políticos–, para que los integrantes de un ayuntamiento fueran electos ya no por planilla, sino de manera individual (por demarcación territorial), a propuesta de los propios partidos políticos e, incluso, que fueran eliminadas las regidurías plurinominales; sin embargo, este último tema en el debate, quedó pendiente en la agenda

⁴⁴El artículo Segundo Transitorio de la reforma al código municipal especifica a su vez que “el periodo constitucional de gobierno de los Ayuntamientos del estado de cuatro años, será aplicable sólo a partir de la renovación de los Ayuntamientos del año 2005 y, por tanto, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos elegidos en el año 2005 durarán en su encargo cuatro años. Esta norma no podrá aplicarse en forma retroactiva”.

electoral municipal al no darse el consenso sobre este tema en el seno del Consejo Político para la Reforma Electoral.

En esta ocasión, la reforma electoral municipal dispuso solamente la incorporación de una sindicatura para las minorías en los ayuntamientos, con el fin de

salvaguardar el pluralismo político en la vida del Cabildo y generar un modelo municipal de gobernabilidad plural... [considerando que] ...justo es reconocer que las minorías forman parte del desarrollo democrático del estado constitucional de derecho. Y por tanto, debe privilegiarse la oportunidad de expresión y de actuación, que son límites y contrapesos al ejercicio del poder.⁴⁵

Quedando lo anterior establecido en el artículo 35 del código municipal:

En la integración de todo Ayuntamiento deberá existir por lo menos un síndico para la mayoría y, en su caso, la primera minoría contará con un síndico de vigilancia en los términos que establezca este Código y la ley de la materia.

En caso de que se elija al síndico de vigilancia de la primera minoría en los términos de la ley electoral,⁴⁶ éste realizará sólo funciones de vigilancia de los aspectos financieros del Ayuntamiento en los términos que dispone el artículo 106-A⁴⁷ de este Código.

⁴⁵Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma en Materia Política-Electoral al Código Municipal.

⁴⁶La Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, en la fracción II del artículo 26 establece que: "Se asignará una segunda sindicatura al partido político o coalición que se constituya como la primera minoría." Y de acuerdo con la fracción V: "Los regidores de representación proporcional y, en su caso, el síndico de la primera minoría, se asignarán de entre aquellos candidatos propietarios que, en sus respectivas planillas municipales, postulen los partidos políticos o coaliciones, siguiendo el orden que éstos señalen al Instituto [Electoral y de Participación Ciudadana]... En los municipios en donde se presente un solo partido a la elección, los regidores serán electos únicamente por mayoría."

⁴⁷En el artículo 106-A del código municipal, se establecen las "facultades, competencias y obligaciones de los síndicos de vigilancia de la primera minoría...", las cuales son entre otras: "I. Coadyuvar en la vigilancia de la correcta aplicación del presupuesto de egresos... II. Vigilar que la cuenta pública municipal se integre en la forma y términos previstos en las

En consecuencia, en el modelo municipal coahuilense, la primera minoría podrá alcanzar una sindicatura que habrá de tener funciones de vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento, como instrumento de transparencia de la Hacienda municipal. De esta manera, el síndico de la minoría participará de las responsabilidades inherentes a ese cargo de vigilancia; teniendo además, voz y voto en el ayuntamiento.

Luego de la reforma electoral en Coahuila, el tema de los regidores ha continuado en el debate público, y creo que seguirá hasta en tanto no se alcance una reforma convincente en este sentido. Recientemente, en un artículo se ha publicado que:

El problema de la composición de los cabildos existe y su falta de eficacia resulta evidente. Sin embargo, no es en el costo de la representación popular de regidurías donde está el meollo del asunto. El problema no reside en la nómina sino en los vicios del sistema para la elección de quienes desempeñan estos cargos y cómo perciben los elegidos la naturaleza de su trabajo.⁴⁸

Sobre el mismo tema, diversas voces ciudadanas y líderes de opinión se alzan para preguntar, ¿qué hacen o a quiénes defienden los que ocupan hoy las regidurías de los municipios?

El debate se ha agudizado en torno a que los regidores, salvo honrosas excepciones, en realidad no representan a los ciudadanos –sus electores–, sino al partido en el que militan, con lo cual “los resultados están a la vista: la mayoría de los regidores y síndicos actúan como representantes de sus partidos, no de los intereses ciudadanos”.⁴⁹ Con esto, el tema de emprender una reforma más

disposiciones aplicables y se remita en tiempo al Congreso del Estado. III. Participar, en los términos que correspondan, en la formulación del inventario de bienes muebles e inmuebles del municipio... IV. Solicitar y obtener del tesorero municipal, la información relativa a la hacienda pública municipal, al ejercicio del presupuesto de egresos, al patrimonio municipal y demás documentación de la gestión financiera municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones. V. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto. VI. Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento.”

⁴⁸Javier Villarreal Lozano, “Regidores”, *Palabra*, 28 de junio de 2002, p. 3A.

⁴⁹*Idem*.

profunda al sistema electoral municipal sigue vigente y sugiere devolver al cabildo su carácter originario, restituyéndole su papel de representante de la comunidad.

Para lograr una verdadera reforma en este sentido, existen diversas propuestas –ya desde los foros–, en que la respuesta estaría en:

...dividir en secciones a los municipios [demarcación territorial] y elegir a un regidor para cada una de ellas. Elegirlos de manera individual –no como parte de una planilla– según preferencias de sus vecinos, con los que contraería un compromiso directo, personal, cuyo cumplimiento sería fácilmente exigible.⁵⁰

Conclusiones de la sección

Realizar un balance preliminar de la reforma realizada en Coahuila es revisar un proceso legislativo abierto, distinto y de amplia participación que configuró una iniciativa de propuestas ciudadanas concretas y apegadas a la realidad de los municipios; equivale a destacar un contenido legislativo de gran consenso,⁵¹ donde todas las fuerzas políticas compartieron la opinión de que la legislación municipal refleja un esfuerzo serio, que para algunos todavía “dista mucho de tener esa reforma constitucional única, genial, excelsa a nivel federal... [por lo que] la reforma constitucional todavía es digna de mejorarse”.⁵² Es apuntar también que la discusión en el Congreso, así como las opiniones del Poder Judicial y de los propios ayuntamientos, fueron para nutrir y fortalecer en muchos aspectos la iniciativa enviada por el Ejecutivo. Se puede mencionar, incluso, que en la discusión de las iniciativas en el Congreso, los legisladores coincidieron en reiterar su oposición a todo tipo de

⁵⁰ *Idem.* (En este mismo sentido coinciden las propuestas emitidas en los Foros de Consulta para el Fortalecimiento Municipal y en los Foros de la Reforma Electoral.)

⁵¹ La reforma de la Constitución Política del Estado de Coahuila en materia municipal, fue aprobada en lo general y en lo particular por unanimidad el 27 de febrero de 2001. De los 38 ayuntamientos de la entidad, 30 aprobaron las reformas por unanimidad y ocho por mayoría.

⁵² Diputado Francisco Jaime Acosta, fracción parlamentaria del PAN en el congreso local.

centralismo y en enfatizar o autorrecordarse que las propuestas recibidas en los foros estaban plasmadas en las iniciativas del Ejecutivo, y que “independientemente del canal que se utilizó para traer aquí la reforma [al Congreso],... esto implica que tengamos memoria”.⁵³

La reforma coahuilense ha tenido en cuenta el derecho comparado de países altamente municipalistas, así como las necesidades de la entidad expresadas en las jornadas de consulta, propone un nuevo paradigma constitucional: el *municipalismo cooperativo e interdependiente*, como la fórmula política orgánica y funcional dentro del régimen interior del estado, para que los gobiernos estatal y municipal se encuentren en posibilidad de actuar de manera constructiva, corresponsable y armónicamente bajo los principios de fidelidad federal, estatal y municipal.

A decir del licenciado Jacinto Faya Viesca:

en Coahuila se da un gran salto histórico de consecuencias incalculables, pues la sociedad civil, los partidos políticos, juristas, expertos e investigadores, los poderes del Estado y los municipios y en general la ciudadanía, promueven y aprueban una reforma constitucional que revierte esta poderosa fuerza centralista, reconociéndole y otorgándole a los municipios una serie de categorías constitucionales que convierten al Municipio Libre (dentro del régimen interior del Estado) en la institución municipal más protegida, dignificada y dotada de competencias, de toda la vida municipal de la República... lo que la reforma municipal de Coahuila hizo fue dotar a los municipios de todas las categorías constitucionales para su plena realización y para convertirlos en las verdaderas escuelas de la democracia en la entidad.

Uno de los temas del contenido legislativo destacable por su mayor grado de innovación, es el relativo a la “justicia constitucio-

⁵³ Diputado Luis Roberto Jiménez Gutiérrez, fracción parlamentaria del PRD y coordinador de la Comisión de Asuntos Municipales en el Congreso del estado.

nal local”. En opinión del diputado Heriberto Ramos Salas, presidente de la Gran Comisión del Congreso del estado:

Coahuila de una manera amplia introduce las figuras de justicia constitucional local a partir de lo que dispone la fracción II del 115 Constitucional y le otorgan a las Legislaturas de los Estados facultades para establecer mecanismos y procedimientos que resuelven las controversias constitucionales y los juicios de inconstitucionalidad que se den en los Estados... a partir de ello, se logra una figura amplia, innovadora.

Acerca de temas que quedan pendientes, además del tema electoral municipal tocado anteriormente, otro sobre el cual se generó una gran expectativa, corresponde a la relación funcional de los municipios con la Federación o de federalismo fiscal, a través de la construcción de un efectivo sistema de coordinación hacendaria. Sobre el particular, el diputado Francisco Jaime Acosta (PAN) fue categórico al afirmar que “no se especifica en esta reforma aún una auténtica autonomía que le permita adquirir potestad tributaria a los ayuntamientos”.

Tal vez en esta etapa sea sostenible sólo parcialmente la hipótesis de Tonatiuh Guillén,⁵⁴ según la cual:

...una de las paradojas más interesantes del caso de Coahuila sea la polarización entre dos niveles del marco jurídico: Por un lado, una riqueza conceptual muy interesante, efectivamente innovadora, que abre un potencial inédito para el desarrollo institucional municipal. Del otro lado, en aspectos más concretos, de la estructura y funcionamiento del gobierno municipal, efectos todavía marginales.

Y sólo parcialmente, ya que desde la dinámica interna de los municipios coahuilenses y de sus ayuntamientos, cabe considerar que todavía es prematuro apreciar los cambios derivados de la reforma constitucional o de la legislación secundaria, toda vez que se

⁵⁴ Tonatiuh Guillén es profesor investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública en El Colegio de la Frontera Norte.

trata de una de las reformas más profundas que en materia municipal se han registrado en la entidad, y si en algunos estados –aun con la reforma constitucional del 115–, la adecuación de las legislaciones han sido en sentido contrario al espíritu del municipio libre, es indispensable prever, entonces, una etapa de ajuste, que permita gradualmente a los propios ayuntamientos instrumentar de manera concreta el potencial abierto por la reforma, acorde con sus realidades de desarrollo institucional, principalmente.

Parcialmente en otros términos, porque para tener elementos que nos lleven a decir que la reforma coahuilense se ha quedado a medio camino, sin desarrollar o instrumentar de manera concreta el potencial abierto por sus nuevos conceptos, habría que esperar que la evolución del nuevo marco conceptual conlleve también a un proceso de maduración de los municipios como forma de gobierno.

En este sentido, y parcialmente también, porque derivado de la adecuación del marco jurídico municipal, se pueden relacionar diversos mecanismos de cooperación que el gobierno del estado en coordinación con los municipios han instrumentado exitosamente, como los mencionados antes: la Alianza Coahuilense, el Sistema Integral de Información Financiera, entre otros. Pero que por otra parte, en cuanto a nuevos instrumentos de la administración pública, como el Servicio Profesional de Carrera previsto en la nueva legislación municipal, se han quedado sin concretar en los municipios.

EL PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA MUNICIPAL EN COAHUILA

DE ACUERDO con Richard Simeon:

numerosos factores pueden generar una demanda de cambio en los sistemas federales. Algunos son internos de las propias instituciones federales; otros corresponden a cambios en el contexto económico, cultural, social y mundial en el que está arraigado el federalismo. La tendencia más poderosa al cambio surge cuando tanto los ciudadanos como los dirigentes per-

ciben que las instituciones concebidas para servirlos no cumplen su función.⁵⁵

En este sentido, algunos de los factores que fueron considerados para impulsar la reforma municipal en Coahuila, sin duda, son los siguientes:

Antecedentes

En 1999, previo a la reforma del artículo 115 constitucional, se llevó a cabo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, Unidad Torreón, el Primer Taller de Discusión sobre la Agenda de la Reforma Municipal en Coahuila, donde participaron representantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo, los ayuntamientos y académicos. Dicho taller estuvo auspiciado por el Congreso del Estado (LIV Legislatura) y en él participaron además representantes de las instituciones coordinadoras de este proyecto nacional: el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM), el Centro de Estudios para la Reforma del Estado (CERE), el Centro de Estudios Municipales “Heriberto Jara” (Cesem), el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (Cedem), y el Colegio de la Frontera Norte (Colef).

Los resultados de este taller permitieron tratar de manera local los temas para avanzar en la construcción del perfil específico de reforma municipal. Las propuestas y sus emisores, fueron insumos importantes rescatados en el foro de Consulta sobre Fortalecimiento Municipal de la Región Laguna⁵⁶ a propuesta del M.C. Lerins Varela Castro⁵⁷ quien mencionó que: “...las propuestas recopiladas [en el taller] reflejan un pensamiento sensible a la problemática

⁵⁵Richard Simeon, *op. cit.*

⁵⁶“Foro Regional de Difusión sobre las Reformas al Artículo 115 Constitucional y de Consulta sobre Fortalecimiento Municipal”, *Memoria*, Torreón, Coahuila, 23 de agosto de 2000.

⁵⁷El M.C. Lerins Varela Castro actualmente es investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, Unidad Torreón.

municipal y crítico a sus condiciones actuales...” Sobre la reforma de Coahuila Lerins Varela recientemente ha opinado que

...quienes han participado en este tipo de proyectos han visto que la amplísima diversidad y riqueza de las propuestas, tiene como etapa culminante su utilización por las instituciones municipales, estatales y nacionales, transformando estas propuestas en iniciativas legislativas, políticas públicas o programas de gobierno, que fortalezcan a la institución...

Cabe mencionar, además, que este taller o mejor dicho el proyecto nacional de la Agenda para la Reforma Municipal repercutió más allá del contenido de sus propuestas, ya que la forma en que se sistematizaron las propuestas de reforma municipal generadas en México, se convirtió en referencia para ordenar el debate en el ámbito local. Es decir, que el modelo de sistematización de propuestas, fue utilizado en Coahuila como guía metodológica para realizar la recopilación de las propuestas de los foros regionales, en cuanto a la integración de la memoria y a la clasificación de las propuestas en cuatro grandes temas:

1. estructura financiera del municipio y coordinación fiscal;
2. integración política del ayuntamiento y participación ciudadana;
3. organización y gestión de la administración municipal; y
4. competencia y organización intergubernamental.

Otro antecedente importante y que trascendió la reforma municipal reciente, fue el mencionado anteriormente en el apartado sobre el contenido de la legislación secundaria: durante 1999, por iniciativa del gobierno del estado, se realizaron en la entidad los denominados Foros de Consulta sobre Procuración, Impartición y Administración de Justicia y de Fortalecimiento Municipal para la Reforma del Marco Jurídico Estatal. Como resultado de estos foros, Coahuila emprendió varias reformas legislativas en torno al municipio, destacando las reformas al código municipal y que después entraron en vigor el 1o. de octubre de 1999.

La reforma constitucional municipal de 1999

El 23 de diciembre de 1999 luego de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colocó en la agenda de todas las fuerzas políticas, del gobierno del estado y de los propios ayuntamientos un tema fundamental: la necesidad de que la entidad federativa, respetando los principios constitucionales de estar unidos en una Federación, asuma, defienda y practique un nuevo modelo municipalista que rompa con los extremos centralistas de la Federación y del estado, oportunidad extraordinaria que no se dejó pasar.

El Plan Estatal de Desarrollo 2000-2005

La reforma municipal en Coahuila, se inscribe dentro del proceso de reforma del Estado, promovida en función de la viabilidad económica y social que pueda garantizar a la entidad una convivencia civilizada y provechosa.

El plan postula que la base de la convivencia y el progreso es el estado democrático para garantizar el futuro de Coahuila y establece como misión del gobierno, impulsar y profundizar en la reforma del Estado, partiendo de lo alcanzado a lo largo de la historia de la entidad para adecuar las estructuras a los retos del siglo XXI, bajo la convicción de que la reforma debe ser impulsada por el gobierno y la sociedad, a fin de que se dé en un marco institucional, ordenado y pacífico.

Como Tonatiuh Guillén apunta: “La Reforma Municipal es un componente fundamental del proceso más amplio de la reforma del Estado.”

El plan señala entre sus objetivos prioritarios, el fortalecer la vida democrática del estado y fomentar la participación social, a partir del respeto a la pluralidad ideológica y política, así como a la institución del municipio libre y el impulso al federalismo, a través de diferentes estrategias y acciones.

Factores institucionales

Ante el debate que se ha venido dando desde hace algunos años mediante el cual se ha pugnado por emprender en México una pro-

funda redistribución de funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas y los municipios, resultando en el diseño de modelos basados en procesos de “descentralización”. Lamentablemente, la discrecionalidad, la oportunidad y el centralismo son elementos comunes que han operado en estos procesos de transferencia.

Ante esa justificante el gobernador de Coahuila durante su campaña político-electoral expresaba que no creía más en los efectos centralistas de un gobierno federal que cada vez más acaparaba las funciones de la República y donde los estados se iban empobreciendo junto con los municipios. De esta forma, en el documento *Propuesta de Plan Básico de Gobierno 2000-2005* el licenciado Enrique Martínez y Martínez proponía la necesidad de contar con un gobierno “descentralizado y respetuoso del Municipio Libre, así como de propugnar por un nuevo federalismo justo y equitativo para las tres instancias de gobierno”.

Esta idea de campaña expresaba una posición de los coahuilenses que ya se ventilaba a través de diferentes medios. A partir de esta concepción se empiezan a hacer los planteamientos necesarios tendientes a desterrar el sistema centralista y fortalecer más a los municipios, brindando el respeto absoluto a sus ayuntamientos y que posteriormente se incorporó claramente en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma presentada por el gobernador de Coahuila.

Factores históricos

La sociedad y las instituciones del estado de Coahuila son, por vocación y por historia, profundamente federalistas. Como Jacinto Faya lo expresa:

desde Miguel Ramos Arizpe hasta nuestros días, Coahuila siempre ha estado a favor de la perduración, la dignificación y el fortalecimiento del Federalismo y de la República Mexicana. Es Ramos Arizpe quien participa en la restauración de la República; es el coahuilense Don Francisco I. Madero el que detona todas aquellas acciones de democracia y es Venustia-

no Carranza, ese gran constitucionalista el que convoca a la elaboración y aprobación de la Constitución de 1917.

La fuerza de la tradición federalista de la entidad, sugiere también emprender un cambio trascendente en la redefinición de la constitucionalidad nacional a partir de las decisiones políticas fundamentales locales.

Factores circunstanciales

Pudiéramos considerar que las reformas no sólo se originaron por los cambios al artículo 115 de la Constitución de la República, sino que fueron motivados también por las limitaciones reales e imperiosas en el contenido sustantivo de la normatividad que provocaban controversias y conflictos políticos.

De acuerdo con la opinión del licenciado Raúl García Elizondo, municipalista que participó en la reforma:

otros motivos fueron la falta de estudios sistemáticos e integrales; decisiones tomadas sin suficiente fundamento y que afectaban a la comunidad y se instrumentaban según la coyuntura; falta de una doctrina flexible y evolutiva, pero con definitividad en cuestiones fundamentales; carencia de un marco para tomar decisiones con eficacia, oportunidad y certeza legal; y falta de una visión de conjunto para proceder a revisiones puntuales de cláusulas, subtemas y temas.

Factores políticos

La experiencia política de los actores, principalmente de los gobernantes, puede influir no sólo en la voluntad, sino también en la capacidad del gobierno que encabezan, de asumir con responsabilidad los procesos que contribuyan a consolidar la institución del municipio libre.

Por otra parte, toda reforma constitucional debe ser aprobada por la mayoría del Congreso del estado, así como por la mayoría de los 38 ayuntamientos de la entidad y, de acuerdo con cómo

está integrada la actual Legislatura local y los partidos que gobiernan los distintos municipios, el panorama para lograr una reforma sin sobresaltos a iniciativa solamente del Ejecutivo estatal hubiera permitido transformar un proyecto unilateral o de un solo partido político en ley, esto con el apoyo indiscutible dadas las particularidades del régimen presidencial mexicano que se había venido reproduciendo en las entidades.

La actual Legislatura del Congreso (LV) está compuesta por 32 legisladores: 19 diputados del PRI, cinco del PAN, dos del PRD, dos del Partido Cardenista Coahuilense (PCC), dos de la Unión Democrática de Coahuila (UDC), uno del PVEM y uno del PT, para hacer un total de 32 diputados locales. A su vez, de los 38 ayuntamientos (2000-2002) de la entidad, 35 son gobernados por el PRI y tres por el PAN.

Lo anterior, nos lleva a reflexionar que si en términos teóricos la agenda del gobernador depende de un conjunto de factores, entre los que destacan: el capital político con el que cuenta; la mayoría legislativa y la disciplina de su fracción parlamentaria; la proximidad ideológica-programática de los partidos con representación en el Congreso y los ayuntamientos gobernados por el partido del gobernador; entonces, el arreglo institucional para definir el destino de la agenda sería con muchas posibilidades de éxito, lo cual pudiera sugerir también una iniciativa –en el caso de la reforma municipal–, en la que sólo se reprodujeran textualmente los lineamientos del 115 constitucional y sin necesidad de tender puentes o generar consensos y alianzas para lograr los objetivos de una reforma constitucional en la entidad.

En otro escenario, por ejemplo, en condiciones difíciles con un Congreso fraccionado sin mayorías; un mapa de distribución política en los ayuntamientos que complica las posibilidades de realización de la agenda, etcétera, las implicaciones hubieran considerado como fundamental el crear consensos y acuerdos, construir alianzas; lo cual, a su vez, habría implicado en este otro escenario, un mayor grado de innovación tanto en el proceso como en el contenido legislativo de la reforma.

Sin embargo, considerando que en la actualidad no hay decisión alguna que sea unilateral o que sea responsabilidad de un solo partido, las implicaciones de la realidad política descrita no frenaron la posibilidad de combinar de manera exitosa la cooperación entre los poderes del estado, los ayuntamientos, de involucrar con este fin a los partidos políticos, a las instituciones educativas, a las organizaciones de profesionistas y a la ciudadanía en general a participar en el proceso de reforma municipal llevado a cabo en Coahuila.

Proceso

En el apartado anterior, hemos visto los principales factores que impulsaron el proceso de reforma municipal. A raíz de esa toma de conciencia, tanto de ciudadanos como de actores políticos, de legisladores, de académicos y de funcionarios públicos, se emprendieron investigaciones y consultas para determinar cómo fortalecer a los municipios de Coahuila, a fin de que respondieran mejor a las demandas y necesidades de las comunidades locales; para que se adaptaran a la dinámica de participación social y pluralidad política que se venía imponiendo en la cultura política del país; para que utilizaran los nuevos métodos de administración, gestión e información; y para que incrementaran orgánica y funcionalmente, su capacidad de respuesta y de organización, consolidando sus competencias y recursos.

Respecto a la transición del proceso legislativo, Tonatiuh Guillén ha planteado, en diversos estudios, como hipótesis dos escenarios sobre los cuales se evalúa el proceso legislativo real y sus resultados de la reforma municipal en algunas entidades.

Un primer escenario sugiere que se esperaría un contenido acotado en donde las relaciones entre los poderes son dominadas por el Ejecutivo. Por el contrario, si en estas relaciones existen equilibrios, las condiciones son más favorables para lograr una reforma de contenido innovador (al interior del Congreso o impulsado desde el Ejecutivo).

En un segundo escenario, pone énfasis en la diversidad de las corrientes políticas representadas en el Congreso. En este senti-

do, considera que a mayor pluralidad y solidez de equilibrios internos, mayor factibilidad para un contenido innovador de la reforma municipal. En este caso, un Congreso local dominado por un solo partido, tendría menos estímulos para desarrollar el contenido de la reforma, especialmente si este partido es el PRI (como es el caso de Coahuila) Esto, por tratarse de un partido político que “carga con una inercia de continuidad de modelos y prácticas gubernamentales que lo vuelve poco permeable al rediseño institucional... No obstante,... esta inercia del PRI dispone ahora de estímulos para promover... reformas innovadoras”.⁵⁸ Es decir, promoviendo reformas en un sentido contrario a su pasado inmediato.

Tal vez el caso de Coahuila no se identifique con ninguna de las hipótesis anteriormente planteadas, porque, por un lado, no se trató de una iniciativa de reforma cuyo contenido innovador estuviera relacionado con su procedencia (Ejecutivo o Legislativo) ya que ésta se integró a partir de las propuestas emitidas en los foros de consulta, y que independientemente de los equilibrios políticos, se logró legislar a partir de una materia prima importante que no se perdió de vista en el debate legislativo; iniciativa a la que se le fue dando forma y en cuya redacción participaron los poderes del estado, representantes de diversas fuerzas políticas con su trabajo en comisiones y donde además participaron académicos destacados.

Por otra parte, aun cuando el Congreso de Coahuila cuenta con mayoría priísta calificada y gobierna en 35 de los 38 municipios, la “inercia de continuidad” permaneció ausente en el proceso legislativo y más aún en el sentido de las propuestas. Asimismo, podemos considerar que más que de “estímulos” para promover una reforma innovadora, el PRI contó con la presión social y de sus propios militantes (representantes populares) que en el debate público se pronunciaron en contra de todo tipo de “centralismo” y donde la famosa “línea” para orientar el debate y por tanto el contenido, no se pudo identificar.

⁵⁸Tonatiuh Guillén, “Reforma municipal y congresos de los estados: trayectorias en tensión”.

Puede decirse, entonces, que la adecuación de la Constitución en Coahuila apuntó hacia la integración plural y dinámica de un proceso legislativo abierto donde –a diferencia de un proceso cerrado y dominado por una élite– fueron incluidos actores políticos, sociales, institucionales y ciudadanos, que sin límites y menos aún sin perjuicios del pasado –considerando que el PRI domina el escenario político de la entidad– promovieron un rediseño institucional innovador.

Formas de consulta

La de Coahuila fue una reforma largamente preparada. El tiempo y las circunstancias fueron las propicias para llevar a cabo una amplia reforma constitucional. Luego de la entrada en vigor de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, entre los meses de abril y julio de 2000 se inicia la coordinación entre los tres poderes de estado y se define el proceso de planeación de acciones para la realización de jornadas de difusión sobre el contenido de estas reformas y de consulta sobre el fortalecimiento municipal que se llevarían a cabo.

Además, se inició con el estudio del texto de la reforma al artículo 115, por parte de constitucionalistas coahuilenses que fueron invitados por el gobernador del estado a sumarse al proyecto. Ello permitió conocer los alcances de la reforma federal, así como los lineamientos que debían seguir los estados y los temas en los que podían explorarse nuevos caminos. Adicionalmente, fueron invitados para incorporarse a este proceso los rectores de las universidades, principalmente de la Universidad Autónoma de Coahuila y de la Universidad Autónoma del Noreste, quienes apoyaron el proceso permitiendo que algunos auditorios universitarios fueran sedes para la realización de los foros en las regiones.

El proyecto para la realización de los foros
(mayo-julio de 2000)

Finalmente, luego de concretado el proceso legislativo para llevar a cabo la adecuación de los ordenamientos estatales en materia municipal, el 17 de julio de 2000 fueron emitidas la convocato-

ria y las bases para la realización de los Foros de Difusión sobre las Reformas al Artículo 115 Constitucional y de Consulta sobre Fortalecimiento Municipal.

Estos eventos, tendrían como objetivos:

- Difundir el contenido de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, decreto publicado en el *DOF.* de fecha 23 de diciembre de 1999;
- Visualizar sus efectos e implicaciones administrativas, legislativas y reglamentarias de estas reformas en el ámbito estatal y municipal y;
- Como resultado de la consulta, generar una agenda temática y legislativa para el fortalecimiento municipal.

En tal sentido, se propuso la realización de cinco foros regionales y uno estatal en los que participaron diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, secretarios de los R. ayuntamientos, universidades, organizaciones de profesionistas, estudiantes, funcionarios públicos municipales y estatales, académicos, especialistas en esta materia y público interesado en el municipio.

El proyecto resumía la propuesta acordada para la realización de los foros. Se establecía además la mecánica, el formato y las bases para el desarrollo de los eventos, los lugares y municipios sede, así como la propuesta de regionalización de municipios que se integrarían a participar en cada reunión.

El formato de los foros

Se consideró recomendable utilizar para los foros regionales, en una primera parte el recurso del foro, en la que participaron especialistas en la materia como expositores de las reformas y adiciones al 115 constitucional, destacando su trascendencia y el reto que implicaba para los municipios.

En una segunda parte, se establecían los mecanismos de participación de quienes habían registrado su ponencia y luego de agotadas éstas, se abría la participación a quienes solicitaban hacerlo de manera verbal.

En el caso particular del foro estatal se utilizó en una primera parte el recurso del foro para exponer y hacer un recuento de las experiencias de los foros regionales llevados a cabo, y en la segunda parte, se expusieron las conclusiones, así como la memoria resultado de los mismos.

Las reuniones regionales

Como se mencionó anteriormente, se realizaron foros de consulta; las sedes se definieron en función de aspectos relacionados con la regionalización de la entidad, el número de diputados locales y presidentes municipales que conforman cada región, así como las facilidades de acceso a las ciudades sede.

De esta forma se logró la celebración de cinco foros regionales: en Sabinas para la Región Carbonífera; en Piedras Negras para los municipios de la Región Norte y de los Cinco Manantiales en Monclova para las regiones Centro y Desierto; en Saltillo para la Región Sureste, y por último en Torreón para las regiones Laguna y Sierra Mojada, cumpliéndose así los objetivos de escuchar de los interesados en el municipio, y de la sociedad en general, sus opiniones sobre el marco legal de la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos.

La participación en los foros

De acuerdo con la memoria de los mismos, la respuesta en los foros está representada por la asistencia de más de 600 personas de los 38 municipios del estado: 100 en Sabinas, 100 en Piedras Negras, 120 en Monclova, 90 en Saltillo y 230 en Torreón.

En los foros se presentaron un total de 74 ponencias, unas por escrito y otras expresadas verbalmente durante el desarrollo de los mismos: 15 en la Región Carbonífera, 10 en la Región Norte, 12 en las regiones Centro y Desierto, 10 en la Región Sureste, y 27 en la Región Laguna.

De las 74 ponencias recibidas, provenientes de los 38 municipios, se desprendieron 118 propuestas concretas sobre los temas de la reforma y el fortalecimiento municipal.

El debate público

Las propuestas resultaron tan variadas que permitieron contar con elementos para realizar un análisis de los temas que era necesario adecuar para mejorar la acción y gestión de los gobiernos municipales desde su marco normativo y elaborar una amplia agenda legislativa y administrativa ampliamente consensuada.

Estas aportaciones giran principalmente en torno a los siguientes temas:

- *Gobierno municipal.* La necesidad de fortalecer el marco jurídico para que el ayuntamiento ejerza, en el ámbito de su competencia constitucional, sus funciones políticas, administrativas y financieras; la necesidad de profundizar en los procesos de desconcentración de funciones y recursos hacia los municipios; romper con el paradigma de la norma centralista de la Federación y del estado con el municipio; democratizar el funcionamiento del ayuntamiento: revisar el modelo del presidencialismo municipal.

- *La tarea de reglamentación municipal.* La necesidad de que el Congreso del estado fije de manera clara las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos en su tarea reglamentaria; la necesidad de que los ayuntamientos elaboren sus reglamentos con profesionalismo; profundizar sobre los procesos de reglamentación municipal.

- *La participación ciudadana municipal.* La necesidad de diseñar mecanismos democráticos de participación y de enlace efectivo con la comunidad para la toma de decisiones en el desarrollo regional, servicios públicos y demás asuntos que le competan al municipio; diseñar un marco legal que garantice la participación de los consejos municipales.

- *Las relaciones intergubernamentales.* La necesidad de establecer las bases para los convenios entre municipios, el municipio y el estado y la Federación; el cómo establecer el procedimiento para dirimir los conflictos que se deriven de esas relaciones intergubernamentales.

- *La hacienda municipal.* El establecer criterios equitativos y proporcionales a las necesidades de los municipios, para la distri-

bución de ingresos estatales y federales; el fortalecimiento de los ingresos municipales; la cultura de pago hacia el municipio; la profesionalización del ejercicio de su gasto público; la eficiencia de la recaudación municipal; la necesidad de establecer el contralor municipal social.

- *El municipio en la planeación regional.* La necesidad de diseñar, operar y ejecutar políticas públicas que respondan a las necesidades locales y regionales de los municipios.

- *La profesionalización del servicio público municipal.* Establecer reglas claras para el ingreso, ascenso, permanencia y promoción de los servidores públicos, para crear una administración profesional.

- *La reforma electoral municipal.* La revisión de los sistemas de representación en el ayuntamiento; la necesidad de revisar la duración del cargo municipal y el tema de la reelección.

- *Los servicios públicos municipales.* La necesidad de actualizar las normas frente a la ampliación de competencia de los servicios municipales.

- *La justicia municipal.* La necesidad de establecer tribunales administrativos municipales.

Las propuestas emitidas durante la realización de los foros, fueron sistematizadas en una memoria, de la cual se desprendió la labor de estudio y análisis para integrar la agenda temática y legislativa para el fortalecimiento municipal en Coahuila. Memoria que como se mencionó anteriormente, tuvo como referencia metodológica la Agenda para la Reforma Municipal.

CONCLUSIONES

LOS FOROS permitieron poner en contacto a estudiosos y profesionales, a funcionarios públicos y autoridades locales y estatales de todos los municipios de la entidad, para quienes el municipio libre debía ser fortalecido. Lo que quedó claro tras las jornadas de consulta fue que los municipios tendían a ser conceptualizados en términos mucho más amplios incluso que las reformas y adiciones hechas al 115 constitucional, lo cual se aprecia más adelante en los temas del debate público.

Todas las propuestas presentadas en los foros fueron ampliamente estudiadas y la opinión ciudadana orientó la reforma. De los resultados se derivaron sugerencias y recomendaciones que fueron evaluadas en su viabilidad y factibilidad y, desde luego, en su relevancia o pertinencia.

La tarea sustantiva de quienes trabajaron en las reformas, fue hacer una plataforma de conceptos y principios básicos a partir de: el origen, evolución y concepción contemporánea del municipio en los sistemas federales; la revisión histórica de las relaciones intergubernamentales; el análisis de la perspectiva jurídica y política; el estudio del municipio en el marco de la reforma del estado y de las nuevas tecnologías de gestión pública; y, finalmente, las experiencias y avances registrados en otros países.

Posteriormente, hecha una evaluación de las alternativas de concepción, había que dar cuerpo a un anteproyecto de reforma. Para ello, los poderes del estado, los municipios y el apoyo de especialistas y funcionarios trabajaron corresponsablemente bajo la premisa de consolidar en Coahuila al municipio libre.

Como Luis Efrén Ríos⁵⁹ lo comenta: “cumplir ese propósito requería ir más allá de reproducir textualmente los lineamientos de la reforma al artículo 115. Había que innovar y explorar nuevas alternativas para Coahuila”.

Del proceso legislativo seguido en esta entidad federativa, podemos identificar algunas ventajas en la forma de trabajar, a saber:

- la corresponsabilidad entre los poderes del estado y los ayuntamientos permitió que se resolvieran con mayor definitividad y adaptación a los tiempos modernos las cuestiones sustanciales sobre la vida y el desarrollo sostenido de los municipios;
- las jornadas de consulta abiertas permitieron que se adoptara el marco jurídico actual a la realidad, y no al revés;
- la participación de académicos e investigadores fue importante para que se incorporaran innovaciones en algunos temas;
- se anticiparon cambios que al final terminarán por imponerse, y

⁵⁹Luis Efrén Ríos Vega es director de Asuntos Legislativos del Gobierno de Coahuila.

- *En suma, este proceso garantizó que se dejara atrás la técnica de parchar textos y, en su lugar, se emprendió un verdadero proceso de legislación.*

BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO, Blanca, "Representación política y sistemas electorales municipales", en *Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de debate*, México, Sans Serif, 2000.
- AMPARO CASAR, María, "Corresponsabilidad y civilidad en el proceso legislativo", en *Memoria del Foro Cultura y Desarrollo Institucional: avances y retos*, México, Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Gobernación, Universidad Autónoma de Coahuila, y H. Congreso del Estado de Coahuila, 2000, pp. 59-68.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, *Introducción al régimen local español*, Colección Temas de Administración Local núm. 44, Granada, España, Cénit, 2000, 192 pp.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México", en *Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de debate*, México, Sans Serif, 2000.
- CARRASCO ALTAMIRANO, Diódoro, "Reforma del Estado y gobernabilidad democrática", en *Memoria del Foro Cultura y Desarrollo Institucional: avances y retos*, México, Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Gobernación, Universidad Autónoma de Coahuila y H. Congreso del Estado de Coahuila, 2000, pp. 11-21.
- CASTILLO BLANCO, Federico (coord.), *Estudios sobre los gobiernos locales*, Colección Temas de Administración Local núm. 63, Granada, España, CEMCI, 1998.
- CEDILLO RÍOS, Juan Antonio (coord.), *La administración pública en Coahuila: avances y perspectivas*, México, Gobierno del Estado de Coahuila e Instituto de Administración Pública de Coahuila, 1997, 134 pp.
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional*, México, Ed. Cedemun-Segob, 2000, 165 pp.
- COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL, CÁMARA DE DIPUTADOS, LVII LEGISLATURA, "Artículo 115 constitucional: historia y reformas de 1999", noviembre de 1999.

- CONDE BONFIL, Carola (comp.), *Agenda de la reforma municipal en el Estado de México*, México, Colegio Mexiquense, 2000.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Porrúa, 1995.
- ECHEVARRÍA ARIZHABARRETA, Koldo, "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", *Reforma y Democracia*, núm. 18, 2000, pp. 77-96.
- FAYA VIESCA, Jacinto, "Federalismo compartido: federación, estados y municipios", en *El nuevo federalismo mexicano. Una visión desde Coahuila*, México, Consejo Editorial del Estado, 1996, pp. 83-92.
- FUENTES GARCÍA, José, "Hacia un nuevo federalismo", en *El Nuevo federalismo mexicano. Una visión desde Coahuila*, México, Consejo Editorial del Estado, 1996, pp. 75-79.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, *Periódico Oficial del Estado*, 20 de marzo 2001, núm. 23, pp. 1-192.
- , *Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Colección en materia político-electoral*, México, Talleres Gráficos del Estado, 2002, 306 pp.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1982.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén López (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Porrúa y CIDE, 2000.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa, 1996.
- , "Federalismo, gobiernos locales y democracia", en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 17, IFE, 1999, pp. 13-49.
- , "Los gobiernos municipales y la democracia en México", en *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*, México, IFE, 1999, pp. 131-149.
- HIJANO PÉREZ, Ángeles, *Las ordenanzas municipales como norma del gobierno local*, Granada, España, CEMCI, 2001.
- HURTADO, Javier, "Derechos políticos en el orden municipal", en *Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de debate*, México, Sans Serif, 2000.
- INSTITUTO COAHUILENSE PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL, "La reforma municipal en Coahuila", edición en disco compacto, México, Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila, 2002.
- LABRA MANJAREZ, Armando, "Reforma del Estado en la consolidación institucional", en *Memoria del Foro Cultura y Desarrollo Institucional: avances y retos*, México, Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Go-

- bernación, Universidad Autónoma de Coahuila y H. Congreso del Estado de Coahuila, 2000, pp. 43-48.
- LONGO, Francisco y Manuel Zafra (coords.), *Pensar lo público*, Granada, España, Alambra.
- MONTEMAYOR SEGUY, Rogelio, "Orígenes y perspectivas del federalismo mexicano", en *El nuevo federalismo mexicano. Una visión desde Coahuila*, México, Consejo Editorial del Estado, 1996, pp. 170-22.
- , "El federalismo como estructura y como proceso", en *El nuevo federalismo mexicano. Una visión desde Coahuila*, México, Consejo Editorial del Estado, 1996, pp. 25-33.
- OROZCO DEZA, Miguel Ángel, *El municipio mexicano en el tercer milenio*, México, Cedemun de la Secretaría de Gobernación, 2000.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Federalismo y municipio. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 1994.
- PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA, *Plan Estatal de Desarrollo 2000-2005*, mayo de 2002.
- RAMOS SALAS, Heriberto, "Corresponsabilidad y civilidad en los procesos políticos: las legislaturas locales", en *Memoria del Foro Cultura y Desarrollo Institucional: avances y retos*, México, Gobierno del Estado de Coahuila, Secretaría de Gobernación, Universidad Autónoma de Coahuila y H. Congreso del Estado de Coahuila, 2000, pp. 49-58.
- RÍOS VEGA, L. Efrén, "Iniciativa de reforma municipal Coahuilense", *ABZ Michoacán*, núm. 130, abril de 2001, pp. 5-6.
- ROEMER, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, segunda reimp., México, FCE-ITAM, 2000.
- SARTORI, Giovanni, "Límites de la ingeniería constitucional", en colección *Temas de la Democracia*, núm. 9, IFE, 1999, pp. 9-18.
- TOURAINÉ, Alain, "El sistema y los actores", *Reforma y Democracia*, núm. 18, 2000, pp. 7-22.
- ZICCARDI, Alicia, "Municipio y región", en *Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de debate*, México, Sans Serif, 2000.

Documentos consultados

- Convenio de Coordinación que celebran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los Ayuntamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza, que tiene por objeto la creación de la Comisión Interinstitucional para la Transparencia, Control y Rendición de Cuentas, Saltillo, Coahuila, México, octubre de 2001.

- GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA, Convenio General "Alianza Coahuilense 2001-2005", que celebran el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza y los Presidentes Municipales del Estado de Coahuila, firmado en Saltillo, Coahuila, México, 5 marzo de 2001.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA, "Memoria de los foros de difusión sobre las reformas al artículo 115 constitucional y agenda para el fortalecimiento municipal", edición en disco compacto, México, Secretaría de Gobierno del Estado de Coahuila, agosto de 2000,
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL E INSTITUTO COAHUILENSE PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL, "Memoria del Foro de Consulta Ciudadana sobre Federalismo", Jornada para el Programa de Federalismo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Saltillo, Coahuila, México, 20 de marzo de 2001.

Entrevistas

LV Legislatura H. Congreso del Estado de Coahuila

Diputada Magdalena García Rosas, Partido Cardenista Coahuilense.

Diputada Hilaria Corpus Díaz, Plurinominal, PVEM.

Diputado Luis Roberto Jiménez Gutiérrez, coordinador de la fracción parlamentaria del PRD y de la Comisión de Asuntos Municipales.

Funcionarios municipales

Doctor José Andrés García Villa, regidor del R. Ayuntamiento de Torreón, PAN.

Licenciado Ricardo Jesús Sánchez Reyes, director de Transporte Público y exdirector Jurídico del Municipio de Torreón.

C. Juan Manuel Zapata Escobar Regidor del R. Ayuntamiento, Torreón, PRD.

Señora Magdalena Sofía Ochoa Mendoza, Presidenta municipal de General Cepeda, Coahuila, PAN.

Funcionarios estatales

Licenciado Luis Efrén Ríos Vega, Director de Asuntos Legislativos de la Secretaría de Gobierno del estado de Coahuila.

Académicos

Licenciado Jacinto Faya Viesca, notario público y destacado municipalista coahuilense.

Médico Cirujano Lerins Varela Castro, investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, Unidad Torreón.

HÉCTOR ANTONIO PADILLA DELGADO*

Los límites de la reforma municipal en Chihuahua

INTRODUCCIÓN

EN MARZO de 2001 el Congreso del Estado de Chihuahua expidió el decreto mediante el cual se reformó el marco jurídico estatal, para adaptarlo a los cambios del artículo 115 de la Constitución federal, realizados en junio de 1999 y vigentes desde diciembre de ese mismo año. El proceso legislativo para llevar a cabo dicha reforma, fue una oportunidad para que la sociedad civil, los ayuntamientos y el Congreso local discutieran la problemática de los municipios chihuahuenses. También abrió la posibilidad de introducir medidas adicionales a la reforma federal, para alcanzar una institucionalidad más acorde con las exigencias de una sociedad heterogénea, compleja y demandante. Pero estas oportunidades fueron desaprovechadas.

El proceso electoral de 2001 para renovar los gobiernos municipales y el Congreso del estado, acaparó la atención de los actores políticos, provocando que la reforma municipal pasara desapercibida. La discusión no salió del recinto legislativo, mientras que la sociedad civil y la gran mayoría de los representantes de los ayuntamientos permanecieron al margen. Debido a este resultado, el proceso legislativo de la reforma municipal en el caso de Chihuahua, representa un momento propicio para asomarse a la realidad municipal actual; analizar los factores que están influyendo en el fun-

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Agradezco la colaboración de Florencia Rascón y Luz Eugenia Borunda, que me auxiliaron en la realización de las entrevistas y también a Ángel Gómez, quien intervino en la fase final de la elaboración de este trabajo.

cionamiento de los municipios y, sobre todo, entender la dirección en que se están moviendo sus relaciones con otros niveles de gobierno y el Congreso local, y con la ciudadanía y los partidos políticos.

¿Cuál es la disposición de estos actores para discutir las reglas del juego que deben normar la vida política de los municipios? ¿Cuáles son las valoraciones coyunturales que influyeron en el proceso de reforma? ¿Cuál fue la amplitud de la discusión pública de la reforma y qué papel adoptó el gobierno del estado? Aquí se busca responder a estas preguntas, a partir de la idea central de que tanto el contenido de la reforma municipal como el proceso legislativo, se caracterizaron por la falta de una discusión amplia y profunda sobre el tema, debido a la combinación de cuatro elementos:

1. la disputa entre los principales partidos de la entidad para mantener la hegemonía en la política estatal;
2. las actitudes centralistas adoptadas por el gobierno del estado, que supeditan a la mayoría priísta del Congreso a las decisiones del gobernador;
3. el activismo municipalista del ayuntamiento de Juárez, gobernado por el PAN, que predispuso al PRI en contra de la reforma; y
4. la ausencia de la sociedad civil y de representantes de los ayuntamientos en la discusión pública.

Divido el texto en tres grandes apartados. En el primero expongo los antecedentes del debate local municipalista y una visión panorámica de la situación social y política que predomina en los municipios chihuahuenses. En el segundo analizo las etapas del proceso legislativo, las propuestas de reforma que se presentaron y el contenido definitivo de la misma. En el tercero, describo cómo llevó cabo la discusión pública. En las conclusiones, señalo los elementos que el caso Chihuahua aporta a la comprensión de la reforma municipal a escala nacional y los factores de que depende el rumbo de la reforma municipal en ese estado.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA MUNICIPAL.

*Pluralismo político y retos institucionales
en los municipios*

El proceso de reforma municipal en Chihuahua, ha sido influido por cuatro rasgos que caracterizan, a su vez, el proceso de cambio político en la entidad:

- a) la emergencia de un esquema de competencia bipartidista;
- b) la proliferación de experiencias de alternancia y de gobiernos divididos;
- c) la consecuente partidización de las funciones públicas;
- d) la diversificación de perfiles ideológicos y socioprofesionales de quienes acceden a los gobiernos locales.

Todos estos rasgos son síntomas inequívocos de la transición política que experimenta la entidad desde principios de los años ochenta. En aquel entonces, el incremento de la competitividad electoral y el consecuente dismantelamiento paulatino del sistema de partido hegemónico que predominó en el país, fueron atribuidos a un cambio de la cultura política promovido por la acción de agentes socializadores como la escuela y la iglesia y de la consolidación de una estructura social delineada por la modernización económica, la cual promueve una estructura social favorable para la emergencia de un régimen democrático.

Antes de 1980, ninguno de los municipios de la entidad había experimentado alguna experiencia de alternancia. Pero en las elecciones de 2001, los partidos diferentes al PRI, solos o en coalición, lograron obtener triunfos en 20 municipios (incluyendo el triunfo del PAN en el municipio de Juárez, impugnado recientemente por el PRI). El balance de la política municipal en los últimos siete comicios locales, de 1983 a 2001, muestra que 40 de los 67 municipios en que se divide el territorio chihuahuense, (o sea el 59.7 por ciento) han tenido experiencias de alternancia al menos en alguna ocasión. De ellos, en nueve municipios la oposición al PRI ha ganado en tres ocasiones o más. Entre estos municipios destacan Juárez, por ser el

único municipio con cinco experiencias de gobierno panista, cuatro de ellas consecutivas;¹ a este bastión del PAN, le siguen en importancia Parral, Camargo y Ojinaga, con cuatro experiencias panistas; Ignacio Zaragoza y Namiquipa, también sobresalen por la presencia del PRD. De este modo, los triunfos electorales para la oposición al PRI en los últimos siete comicios locales sumaron 77 (es decir, 16.4 por ciento), frente a 392 triunfos del PRI. De los triunfos opositores, 10 le corresponden a partidos diferentes al PAN.

El despliegue de la competitividad y la presencia de los partidos, indican que la ruta seguida por el desarrollo político de la entidad obedece a un patrón asociado al carácter rural-urbano de los municipios. A medida que se incrementa el tamaño de las localidades, la presencia de los partidos es más equilibrada y en consecuencia crecen los niveles de competencia entre ellos. Asimismo, el incremento en la competitividad ha modificado la composición de los ayuntamientos. Al igual que el Congreso local, en los municipios se incrementó la participación de representantes de partidos diferentes al PRI. En 1995, las cifras mostraron aproximadamente un 20 por ciento de regidores de mayoría relativa de partidos diferentes al PRI. En 1998, la cifra se modificó a un 35 por ciento y en el 2001 la proporción fue poco más de 32 por ciento. La suma global de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional en 1995 fue de 44.42 por ciento y en 1998 de 51.73 por ciento para los partidos diferentes al PRI. Sumando los periodos 1995 y 1998, el total arroja un 48.02 por ciento de regidores no priístas en los 67 ayuntamientos de Chihuahua.

De acuerdo con las cifras anteriores, hay un avance sustancial en la distribución de la presencia de los partidos políticos en la mayoría de los municipios de la entidad. No obstante, se debe tener presente que todavía existen cerca de 27 municipios en donde no

¹ En el municipio de Juárez, el PRI impugnó ante el Tribunal Estatal Electoral los resultados de los comicios de julio de 2001. Dicha impugnación fue aceptada y el dictamen emitido por esa instancia resolvió anular los resultados de la elección para presidente municipal. Ante ello, el PAN solicitó una revisión del dictamen ante el Tribunal Federal Electoral, pero esta instancia también resolvió el caso a favor del PRI. El Congreso del estado, de mayoría priísta, formó un Consejo Municipal de mayoría priísta para encargarlo del gobierno municipal, mientras se celebran nuevas elecciones.

se conoce la alternancia política. En el medio rural, la debilidad de la institución municipal, al igual que el predominio del PRI y de las prácticas de cacicazgo continúan vigentes. El estado de Chihuahua, a pesar de estar ubicado entre los estados de menor marginación a nivel nacional, posee una realidad municipal que sigue exhibiendo rasgos tradicionales imputables a la mayoría de los municipios en el país. Así lo exhiben los siguientes datos proporcionados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal:

1. el promedio de los municipios posee cerca de siete unidades administrativas dentro de su estructura orgánica, lo cual resulta en que el 62.6 por ciento de ellos tiene apenas entre tres y cinco dependencias, el 23.8 por ciento entre seis y nueve dependencias y sólo el 13.4 por ciento tiene más de 10 dependencias;
2. el 74 por ciento de los municipios manifiesta que su principal preocupación es enfrentar los rezagos en la prestación del servicio de agua; el 59 por ciento en seguridad pública; el 50.7 por ciento en alumbrado público; y el 20 por ciento en el servicio de drenaje y alcantarillado.²

El estado de Chihuahua está en el grupo de las entidades que menos apoyo reciben a nivel nacional por concepto de participaciones federales, debido a su bajo índice de marginalidad. Pero esta situación esconde el hecho de que mientras en municipios con perfil urbano, como Juárez, es posible observar que la estructura de sus ingresos depende en una alta proporción de ingresos propios; en contraste, hay un alto número de municipios que dependen de manera exclusiva de las participaciones estatales y federales para operar. Las regiones serranas de la Babócora y la Sierra Tarahumara,³ que agrupan a más de 27 municipios, reciben los más altos ingresos per cápita en participaciones federales. En ellos, cada habitante recibe

²Cedemun (1998).

³Pronasol identifica tres "regiones de atención prioritaria": la Tarahumara, Desierto y Llanura, con un total de 34 municipios.

cerca de cuatro veces más recursos que en municipios urbanos como Juárez y Delicias.⁴

*Antecedentes del proceso
de reforma municipal en Chihuahua*

No hay evidencias de que los rezagos en los municipios chihuahuenses se hayan atenuado de manera paralela al proceso de avance de las experiencias de alternancia. Durante la administración de Francisco Barrio, pudo esperarse que se desarrollara una actitud hacia los municipios diferente a la que tradicionalmente habían exhibido los gobernadores emanados del PRI. Pero no fue así; el gobernador Barrio mostró reticencias para trasladar a los municipios dependencias que antaño, él mismo exigió al gobierno estatal, cuando fue presidente municipal de Juárez en 1983. También, la actitud de indiferencia que el actual gobernador, el priísta Patricio Martínez, mantiene hacia los reclamos municipalistas, contrasta con los reclamos que en su momento le hiciera a Francisco Barrio cuando era alcalde de Chihuahua en 1992. El establecimiento de relaciones verticales de los gobiernos estatales con los municipios, reproduce el centralismo que el gobierno federal históricamente ha impuesto a las entidades federativas. Aunque esta es una realidad que está cambiando, en el caso de Chihuahua el centralismo y el control que ejerce el actual gobernador sobre la mayoría de los ayuntamientos y los representantes de su partido en el Congreso, fue un factor importante en el desarrollo del proceso de reforma municipal en la entidad.

Sin embargo, la supeditación de la reforma municipal a los intereses de los actores antagónicos no es una novedad; ya había sido observada en 1983, cuando el gobierno del estado, presidido por el priísta Óscar Ornelas (1980-1985) y el Congreso local escatimaron a los municipios, urbanos especialmente, el traslado de la administración de la policía de tránsito y vialidad y de las juntas municipales de agua y saneamiento (que de municipales sólo tenían el nombre). A pesar de los recursos judiciales promovidos por las administraciones panistas de Chihuahua y Juárez, ambas dependen-

⁴Padilla (1999); Santiago, Loera y Padilla (2001).

cias, continuaron bajo el control del gobierno estatal.⁵ En aquel entonces, la entrega de ambas dependencias a las administraciones locales controladas por el PAN resultaba contraproducente para el gobierno estatal, dado que en especial la última ha sido una fuente importante de ingresos. Semejantes argumentos se presentaron durante la administración de Francisco Barrio, su negativa para entregar la junta de aguas al municipio de Chihuahua, entonces gobernado por Patricio Martínez, alimentó la crítica sistemática con matices municipalistas que éste sostuvo durante su gestión al frente de la capital del estado.

Pero mientras que el alcalde de Chihuahua tenía al gobierno estatal en la mira de sus reclamos municipalistas, en el municipio de Juárez su alcalde impulsó una cruzada en contra de las autoridades federales llamando a luchar por “el municipio libre”. En 1995, el panista Francisco Villarreal llamó a la población a ocupar las casetas de cobro de peaje de los puentes internacionales administrados por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte a través de Caminos y Puentes Federales, acción que le valió un encarcelamiento temporal. Una de sus demandas específicas era que los recursos que se recaudaban en los puentes, debido a los millones de peatones y automovilistas que cruzan cada año por ellos, fueran destinados para abatir los rezagos de infraestructura urbana de Ciudad Juárez.

Con estas acciones, las autoridades que estaban al frente del municipio de Juárez, enarbolaron la bandera del municipio libre, que más tarde se tradujo en la elaboración de múltiples propuestas de cambio reglamentario y legislativo para dotar a la administración pública municipal de instrumentos más adecuados para procesar las demandas sociales de una población con uno de los crecimientos más explosivos del país, cercano al 4 por ciento durante la década. Esas acciones, aunadas a las declaraciones y exigencias de carácter municipalista de Patricio Martínez, constituyen los antecedentes más inmediatos y directos de la reforma municipal en la entidad.

⁵ Aziz (1987).

En la entidad se han realizado diversas modificaciones al marco jurídico estatal. Acaso la más importante sea la promovida en 1994 por la mayoría panista en el Congreso del estado, que modificó los requisitos para votar y ser votado en las elecciones municipales y diversas disposiciones de orden administrativo, como la facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno y otras relativas al control que el Congreso debe ejercer sobre la cuenta pública de los municipios; en 1997 se incorporó a la administración pública municipal la figura del síndico, inexistente en la legislación estatal hasta entonces y en el 2000 se reformó la Constitución local para modificar el nombre oficial de uno de los municipios. Estas reformas no tuvieron, sin embargo, relación alguna con las reformas hechas al artículo 115 de la Constitución federal, que entraron en vigor en 1999.

Mención especial merecen las propuestas de reforma municipal hechas por el ayuntamiento de Juárez y el Partido Acción Nacional, que para tal fin han realizado foros y consultas para integrar iniciativas de ley y de reglamentación. Aunque la mayoría de estas iniciativas han sido “congeladas” dentro de la agenda legislativa, dominada por la mayoría priísta, es conveniente tomarlas en cuenta como parte de la agenda municipal, porque afectan directamente a la estructura y funcionamiento del gobierno municipal y, en algunos casos, contienen elementos que pudieran considerarse innovadores. Por ejemplo, en noviembre de 2000, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional formuló una iniciativa de nuevo Código Municipal para el estado de Chihuahua, que integraba las modificaciones hechas al artículo 115 en diciembre de 1999, así como varias propuestas adicionales.

CONTENIDO DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 2001

Cambios realizados al marco jurídico estatal

La reforma al artículo 115 constitucional contemplaba un plazo para que los congresos estatales modificaran la legislación vigente en su territorio. Este plazo concluía en el mes de marzo de 2001, mes en que el estado de Chihuahua cumplió con ese ordenamiento

que formalmente inició en junio de 2000, con la presentación de una iniciativa preparada por el grupo parlamentario del PAN, a la cual se sumó otra con contenidos semejantes por parte del PRD. Estas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (CGYPC), para que elaborara el proyecto de decreto de reforma.

Luego, en enero de 2001, el Congreso a través de esta comisión se concretó a enviar, apenas un mes y medio antes de que venciera el plazo, la iniciativa de ley a los 67 municipios, para que hicieran "llegar sus observaciones y comentarios sobre la mencionada Iniciativa... ya que requiere ser conocida por las instancias principalmente implicadas en las reformas, en tanto que las mismas se efectuarán directamente en los municipios..."⁶ Finalmente, el 20 de marzo de 2001 en sesión ordinaria el pleno legislativo local, aprobó por unanimidad en lo general, y con el voto particular de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, el dictamen que emitió la CGYPC para adecuar la Constitución Política del Estado y el Código Municipal de acuerdo con las modificaciones del artículo 115. Por supuesto, cada una de las fases antes mencionadas quedó sujeta a las exigencias del marco organizativo y de la agenda legislativa del Congreso local, caracterizada por un importante rezago. Tres días después, el 23 de marzo de 2001, se publica en el *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua* el decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua y al Código Municipal.

Los documentos reformados fueron sólo los relacionados directamente con la regulación de la vida municipal. No se introdujeron cambios en leyes secundarias o diferentes a la Constitución local y al Código Municipal. En el caso de Chihuahua, el marco legal que regula la vida de los municipios de Chihuahua está contenido básicamente en tres documentos: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, el Código Municipal y el Código Administrativo del Estado de Chihuahua. La Constitución se divide en 15 títulos, a lo largo de los cuales aparecen distintas referencias relativas a la vida municipal, por ejemplo los títulos

⁶ *Boletín del Congreso* (2001).

relacionados con la definición de la forma de gobierno y división de poderes, las facultades del Congreso y las facultades del gobernador; otra parte aparece en un título específico dedicado al tema del “municipio libre”, que se compone por 18 artículos. En total, podemos decir que son 23 los artículos que poseen una relación directa con el tema de lo “municipal”. Al comparar la estructura del artículo 115 constitucional con las reformas en la Constitución local, se observa que no todos los artículos de esta última fueron impactados por la reforma.

Al texto de la *fracción I* del artículo 115, le corresponden 10 artículos en la Constitución local (30; *68 fracción IV*; 125; 131; 138; 31; 126; 127; 128; 129; 130 y *64 XV*), de los cuales fueron modificados cinco (los que aparecen en cursivas) y el resto permaneció sin cambios. En la mayoría de los casos, los cambios fueron nominales. La palabra “administración” fue sustituida por “gobierno” y la palabra “municipes” por “consejo”. Los artículos del 127 al 130, no se modificaron porque afectan a la integración política municipal, es decir lo relativo a la elección de las autoridades, temas que no fueron modificados en la reforma al 115.

En cuanto al texto de la *fracción II*, los artículos correspondientes en la Constitución local son cuatro (*64 fracción IV y V*; 141; 132 y 135). Todos sufrieron algún cambio. En la *fracción IV* del artículo 64, el cambio consistió en introducir lo relativo a la facultad del Congreso para emitir bases generales de los reglamentos municipales y los procedimientos para resolver conflictos entre municipios y sus respectivos gobiernos estatales. En la *fracción V*, se introdujo la facultad de los municipios para aprobar leyes y reglamentos relativos a la vida municipal, en los términos de las regulaciones que expida la legislación. Los cambios en el artículo 141 fueron para incorporar la facultad del municipio para aprobar leyes municipales. En el artículo 132, se plasmó la norma de que los recursos serán administrados en forma directa por los municipios. Por último, en el artículo 135 se eliminó la necesidad de que el Congreso autorice la enajenación y desafectación de bienes del patrimonio municipal, y en su lugar se establece el requisito de que los ayuntamientos aprueben tales medidas que afectan a su patrimonio con la aprobación de las dos terceras partes y en los casos que determine el Congreso.

Respecto a la *fracción III* del artículo 115, los artículos correspondientes en la Constitución local son sólo dos, el *138 fracción I* y el *64 fracción XXXI*. Ambos artículos fueron modificados. En el primero se introdujeron los conceptos “gobierno” y “funciones” y la denominación de facultades exclusivas, entre las que se incluyen los nuevos servicios y funciones municipales. En el segundo se hizo una adición en la cual se establece la facultad del Congreso para autorizar las asociaciones del municipio con otros gobiernos. Dicha adición sustituyó el contenido anterior del inciso referente a la facultad del Congreso para autorizar la enajenación o desafectación de bienes del municipio, el cual fue derogado.

Los artículos de la Constitución local correspondientes con la *fracción IV* del 115, son seis (*132; 135; 64 fracciones XXXI y VIII; 134; 137 y 133*), en los cuales hubo tres cambios. En el artículo 132, se plasmó la facultad de que los recursos municipales sean ejercidos en forma directa. En el artículo 135, se eliminó el requerimiento del municipio para pedir autorización del Congreso para enajenar o gravar bienes. La *fracción XXXI* del artículo 64, que se refería a la facultad del Congreso para autorizar la enajenación y afectación de bienes, se derogó para ser congruente con el cambio al artículo 135 arriba mencionado. En cuanto a los artículos de la Constitución que abordan los temas de la *fracción V* del 115, únicamente existe uno, el *138*, al cual simplemente se le añadió una *fracción XI* en donde se plasmó íntegramente el contenido de la reforma del 115, referente a las facultades del municipio para decidir sobre su desarrollo urbano, participar en el desarrollo regional, etcétera. Por su parte, en lo que respecta a la *fracción VII* del artículo 115, en la Constitución local aparecen dos artículos asociados. Se trata del artículo 93 y del *141*, de los cuales sólo fue modificado el segundo añadiéndole el texto de la reforma para dar el mando de la policía al presidente municipal.⁷

En síntesis, a la Constitución Política del estado, le realizaron 19 modificaciones en nueve artículos. Al artículo 64, que define

⁷En cuanto a la *fracción VI*, en la Constitución local no existe un cuerpo de artículos que se corresponda con el contenido de dicha *fracción* que trata sobre la coordinación metropolitana. En materia de planeación, sin embargo, existe la Ley Estatal de Planeación, que por el momento no fue objeto de cambio alguno. Acerca de la *fracción VIII* cabe recordar que ésta no fue reformada. En el texto del artículo 126, no obstante, se modificó la palabra “administren” por “gobiernen”.

las facultades del Congreso con respecto a los municipios, se le realizaron seis modificaciones, de modo que la reforma municipal, al mismo tiempo, puede interpretarse como una reforma de las facultades del Congreso con respecto a los municipios. También se realizaron cuatro modificaciones al artículo 138, que es donde se establecen las funciones y los servicios exclusivos de los municipios y, por último, se tocaron cuestiones referentes a la hacienda municipal (en los artículos 132 y 135, dos cambios a cada uno). En los artículos restantes sólo hubo un cambio (31, 68, 126, 141 y 140). Esto se aprecia en el cuadro siguiente.

CUADRO 1
CAMBIOS A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO

| <i>Artículo 115</i> | <i>Artículos de la Constitución local relacionados</i> | |
|--|--|-----------------------|
| | <i>Modificados</i> | <i>No modificados</i> |
| <i>Fracción I.</i> Definición de municipio como ámbito de gobierno e integración política municipal | 68 IV, 138, 31, 126, 64 XV | 30, 125, 131, 127-130 |
| <i>Fracción II.</i> Facultades de los ayuntamientos (legislativas y de administración pública; patrimonio inmobiliario; convenios, etcétera) | 64 V, 141, 132, 135 | 64 IV |
| <i>Fracción III.</i> Facultades exclusivas del ayuntamiento (funciones y servicios públicos; asociación de municipios o de éstos con el Ejecutivo) | 138 I, 64 XXXI | 138 |
| <i>Fracción IV.</i> Hacienda municipal (exenciones a contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; cuotas y tarifas aplicables; revisión y fiscalización de las cuentas públicas; etcétera) | 135, 64 XXXI, 64 VIII, 132, 133 | 136, 134, 137 |
| <i>Fracción V.</i> Facultades concurrentes de los municipios para participar en el desarrollo | 138 XI | 138 XI |
| <i>Fracción VI.</i> Planeación metropolitana | - | - |
| <i>Fracción VII.</i> Policía preventiva municipal | 140 | 93 |
| <i>Fracción VIII.</i> Principio de representación proporcional | - | 126 I |

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de la reforma municipal

En general, los cambios respetaron el texto constitucional del artículo 115, por lo cual el “espíritu” de la reforma federal quedó plasmado en el marco jurídico estatal. Recordemos que dicha reforma amplía sustancialmente los márgenes de autonomía municipal, al reconocer al municipio como ámbito de gobierno, con la capacidad y facultad plena de gobernar y no sólo ser administrado a través del ayuntamiento; se le otorgan facultades para formular los reglamentos sobre la organización y funcionamiento de su administración pública, ampliar la coordinación y asociación con otros municipios, otorgar el mando directo de la policía preventiva al presidente municipal y la facultad exclusiva de ejercer algunas competencias. La reforma también pretendió introducir una mayor racionalidad en uso de los recursos y ampliar las facultades del municipio para intervenir en ámbitos que antes estaban reservados al gobierno estatal. De este modo, se introdujeron mecanismos como el de mayoría calificada (la aprobación de dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento) cuando se tomen decisiones que afecten al patrimonio inmobiliario del municipio o se celebren convenios cuando éstos trasciendan el periodo del gobierno municipal.

Pero una de las principales objeciones que le han hecho a la reforma municipal realizada en Chihuahua, proviene de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD, quienes denuncian la falta de voluntad del PRI, el partido que domina el Congreso, para incluir en la discusión a la sociedad civil y a los ayuntamientos. Para ellos, este resultado significó una reforma hecha a base de meros cambios nominales, opinión que se revela consistente con los siguientes datos: del total de 19 cambios, 11 de ellos sólo fueron textuales (es decir, respetaron íntegramente el texto del artículo 115 reformado) y en el resto hubo meros cambios de matiz.⁸ Las adecuaciones textuales

⁸ Mientras que en el texto del artículo 115, es *el municipio* quien tiene la facultad para aprobar, “de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados”, en la fracción IV del artículo 64, que trata de las facultades del Congreso, se plantea que “son facultades del Congreso... expedir la ley en materia municipal para establecer las bases generales.” Las innovaciones de matiz consisten en que *el sujeto* de esta modificación es el Congreso y no los municipios. Estos cambios se introdujeron debido a las modificaciones de otros artículos donde el sujeto es el municipio.

fueron casi de un 80 por ciento respecto al total de palabras. No hubo un solo cambio que constituyera una novedad o trascendiera al texto del 115. No obstante, al comparar la versión actual de la Constitución con la anterior, podemos observar que un 95.09 por ciento de los cambios hechos fueron auténticas “innovaciones” dentro de la Constitución local.

Además de los cambios a la Constitución local, el decreto de reforma incluyó la modificación de varios artículos del Código Municipal, la ley secundaria que regula específicamente el funcionamiento de los municipios y que en otras entidades suele denominarse Ley Orgánica Municipal. En este código, los cambios abarcaron a un total de 12 artículos. Se trata de los artículos 1, 2, 3, 8, 17, 28, 45, en donde se aborda lo relativo a la facultad de gobernar; el artículo 180, sobre el reconocimiento de competencias exclusivas y el doble carácter de función y servicios públicos a la actividad del municipio; y por último, los artículos 121 y 159 que tratan acerca del robustecimiento de la hacienda. Asimismo, se derogaron dos artículos, el 136 y el 139.

Las modificaciones realizadas a los artículos anteriores, no agotaron el conjunto de modificaciones que se debieron hacer tanto al Código Municipal como a otras leyes; cambios que fueron propuestos tanto por los grupos parlamentarios, como por el ayuntamiento de Juárez, que a su vez realizó un estudio para presentarlo como iniciativa de ley al Congreso, ante la eventualidad de que no se realizara la reforma en los tiempos previstos.⁹ Un ejemplo claro, es el relativo a las facultades de la enajenación de bienes inmuebles del dominio público, otorgadas al municipio en virtud de las reformas realizadas al artículo 115 de la Constitución federal y que fueron plasmadas en las modificaciones realizadas en el artículo 64 de la Constitución local. Pero al mismo tiempo, los legisladores locales no mantuvieron intacto el artículo 110 del Código Municipal que restringe dichas facultades, y dado el carácter del código como instrumento jurídico reglamentario, mientras no se

⁹ Además de los documentos citados, hay aspectos de los municipios regulados en otras leyes secundarias, como son la Ley General de Transporte y Vías Públicas, la Ley de Planeación, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y la Ley Ecológica para el Estado de Chihuahua.

modifique, las reformas hechas a la Constitución no se pueden aplicar.

Además del artículo 110, que en la opinión de los partidos debió modificarse, el Congreso dejó pendientes para un futuro indeterminado la elaboración de las leyes en materia municipal para regular:

1. la prestación de los nuevos servicios públicos municipales; las controversias entre la administración municipal y particulares;
2. las resoluciones administrativas que afecten el patrimonio mobiliario municipal;
3. la celebración de actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
4. la resolución de conflictos entre el municipio y el estado;
5. la canalización de la participación ciudadana y vecinal en el gobierno municipal.

Este resultado, mereció que el decreto de reforma municipal fuera aprobado por unanimidad, pero con el *voto particular* de las fracciones parlamentarias del PAN y el PRD.¹⁰ En resumen, la opinión de estos partidos (PAN y PRD), es que la reforma fue hecha de manera poco reflexiva y expedita, sólo para poder cumplir con los plazos establecidos en la reforma federal. La responsabilidad por este pobre resultado, se la adjudican al PRI, por razones que veremos más adelante. Pero esta responsabilidad sólo podría ser válida con respecto a los cambios reglamentarios que debieron realizarse y no se hicieron. En cambio, en lo que respecta a las propuestas novedosas desechadas, que el PAN en su momento presentó, el resultado puede atribuirse a un error en la estrategia de este partido.

¹⁰El voto por unanimidad, además, fue precedido por la aprobación de un mínimo de 20 municipios que en conjunto tengan una población superior al 50 por ciento más uno del estado. Los municipios de Juárez y Chihuahua, que juntos suman dos terceras partes de la población del estado, aprobaron la reforma. El Título XV de la Constitución del Estado de Chihuahua, en su artículo 102, establece que para hacer adiciones o reformas constitucionales se requiere el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso y que los ayuntamientos envíen una resolución aprobatoria en el término de 40 días después de haber recibido la iniciativa para su consideración. En el caso de no hacerlo, se presume su aprobación.

Los diputados panistas no incluyeron tales propuestas en la iniciativa de ley que enviaron a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Por el contrario, las plasmaron en la iniciativa de reforma integral al Código Municipal, que fue rechazada por la mayoría priísta. El resultado global, sin embargo, sugiere que los principales actores de la arena política chihuahuense –incluso a las fracciones de los partidos minoritarios– no consideraron con suficiente detenimiento, que la reforma constitucional representaba una gran oportunidad para fortalecer la vida cotidiana de los municipios. Lo relevante, en consecuencia, es explorar los factores internos y externos a la dinámica del Congreso, que determinaron este resultado.

DEBATE PÚBLICO DE LA REFORMA MUNICIPAL

Reforma municipal y coyuntura electoral

El entorno de conflicto político bipartidista que enmarcó a la reforma al marco jurídico estatal, se remonta a 1998, cuando el PRI recuperó la gubernatura y se completó el primer ciclo de alternancia en el gobierno estatal PRI-PAN-PRI. El PAN continuó al frente del gobierno de Juárez, el municipio más importante de la entidad en términos de población, recursos, dinamismo económico y electores. Desde entonces, y de modo más acusado que seis años atrás (cuando el PAN ganó la gubernatura), el bipartidismo y las relaciones entre el Ejecutivo estatal y el Congreso local se han conducido básicamente por la vía del enfrentamiento. El panismo chihuahuense ha sido incapaz de contener el impulso priísta, que se ha rearticulado en torno a la figura del “hombre fuerte” encarnada en el gobernador.¹¹

En las elecciones federales del año 2000, el comportamiento electoral de la entidad se volcó en favor de la candidatura de Vi-

¹¹ Aziz Nassif (2000) advierte que el nuevo gobierno de Patricio Martínez podría caracterizarse por una reivindicación de las alianzas corporativas; una rendición de cuentas más frágil, una centralización de las decisiones en la persona del gobernador y diferentes restricciones a la libertad de prensa.

cente Fox. De la votación total válida en la entidad, el 48.68 por ciento fue para el PAN, partido que además ganó seis de las nueve diputaciones federales. Con el triunfo sobre el PRI, el PAN no sólo remontaba la desventaja que venía arrastrando desde 1995, sino que auguraba un triunfo en las elecciones locales de 2001. Pero no fue así. El efecto “Fox” no se repitió y en lugar de ello, los comicios arrojaron un saldo nuevamente favorable al PRI. Este partido, logró sostenerse al captar el mayor número de votos en la entidad, lo suficiente para ganar la mayoría de los escaños y continuar controlando el Congreso en la próxima legislatura.¹²

Al margen de los resultados electorales, las divergencias entre los dos principales partidos de la entidad, han tenido como sus principales protagonistas a los representantes del gobierno del estado y del ayuntamiento de Juárez, debido a que por las características del municipio el alcalde de esa ciudad suele ser el candidato natural a la gubernatura. Así sucedió en los casos de los panistas Francisco Barrio (candidato en 1986 y 1992 y Ramón Galindo (candidato en 1998) y del priísta Jesús Macías (candidato en 1992). El conflicto entre el gobierno municipal de Juárez y el gobierno estatal se inscribe fundamentalmente dentro de la disputa por la gubernatura.

En efecto, desde que asumieron sus cargos el gobernador Patricio Martínez y el alcalde de Ciudad Juárez, el panista Gustavo Elizondo (1998-2001), entablaron una disputa en la que a partir de un juego de intereses políticos concretos, se ponen en movimiento –en la práctica, pero no en la ley– la autonomía municipal y la redefinición de las relaciones entre los dos niveles de gobierno y entre los poderes del estado, en general. Algunos ejemplos de esta confrontación son las disputas –que todavía continúan– por la regularización de terrenos y las obras de urbanización que el gobierno del estado ha realizado en el municipio, en las zonas de Anapra y El Mezquitil.

¹²La LX Legislatura (2001-2004) quedó compuesta por 18 diputaciones para el PRI, dos de ellas, de representación proporcional. El PAN obtuvo 11 diputaciones, seis de mayoría relativa, y los partidos PRD y PT obtuvieron dos respectivamente.

*Activismo municipalista
y controversias constitucionales*

Es en la lógica de la pugna entre los partidos, que el discurso y el activismo municipalista desplegado por el ayuntamiento de Juárez adquieren relevancia como un elemento que influyó en la reforma municipal. El discurso reiterado de la administración municipal de Juárez, encabezada por Gustavo Elizondo, a favor de la autonomía municipal y del municipio libre, se tradujo en un intenso activismo reglamentario y propositivo. A diferencia de la casi totalidad del resto de municipios chihuahuenses, del ayuntamiento de Juárez surgieron iniciativas, algunas de ellas apoyadas en procesos de consulta ciudadana, que de haber sido aprobadas en marzo de 2001 habrían tenido un impacto en toda la entidad. Este activismo municipalista, asimismo, se desarrolló en la última etapa –a partir de 2000– con base en una serie de argumentos sustentados en la reforma al 115 hecha en 1999.

La reforma le sirvió al gobierno municipal de Juárez, como veremos adelante, para oponerse a medidas impulsadas por el gobierno del estado, rechazar la aplicación de algunas de las nuevas leyes estatales emitidas por el Congreso y exigir el traspaso de atribuciones que actualmente usufructúa el gobierno estatal.

El Departamento Jurídico realizó, incluso un estudio sobre todos los dispositivos jurídicos que debían ser modificados en la Constitución local, los códigos municipal y administrativo y la Ley Estatal de Transporte. Otras actividades fueron la elaboración de propuestas de reforma al Reglamento Municipal de Ecología, a nivel del municipio de Juárez, y a la Ley Estatal de Ecología, a nivel del estado; la propuesta de reglamentación de la figura del síndico, propuesta hecha por el síndico (de extracción panista) del municipio de Juárez, pero que pretende tener un alcance a nivel estatal e introduce conceptos novedosos como la llamada “ciudadanización” de las funciones del síndico. La iniciativa de reforma a la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, con la que se pretende dar validez y legalidad al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, creado en el municipio de Juárez, reforma que implica

modificar también el Código Municipal para el Estado de Chihuahua en los aspectos referentes al desarrollo urbano. Esta propuesta se apoya en las reformas hechas al artículo 115 en 1999.

Mención especial merece la reforma al Reglamento Municipal de Transporte del municipio de Juárez, que también se sustenta en la reforma al artículo 115 y fue aprobada por el Congreso del estado en noviembre de 2000, pero desconocida en la práctica por la Ley Estatal de Transporte promulgada un mes después y sin incorporar las modificaciones hechas al citado artículo constitucional. Esta contradicción determinó que el gobierno municipal de Juárez entablara un “juicio de controversia constitucional” cuyo dictamen por la Suprema Corte de Justicia está pendiente. Además, el municipio de Juárez empezó a exigir la transferencia de la Junta Municipal de Aguas y Saneamiento administrada por el gobierno estatal. Ante la negativa del gobierno estatal para efectuar dicho traspaso, en marzo de 2001 el municipio de Juárez formó una comisión de regidores para que elaborara los estudios que demuestren la validez y factibilidad de dicho propósito. En septiembre de este año formalizó un nuevo juicio de controversia constitucional, el segundo en un año.¹³

Supeditación del Congreso al Ejecutivo

El activismo municipalista desplegado en Juárez, tuvo como contraparte un Congreso estatal convertido en un espacio real de poder, pero todavía supeditado a las directrices del gobernador. Por ello, este es el tercer elemento en consideración. Los reiterados triunfos del PRI en las elecciones locales, han hecho surgir en algunos analistas la preocupación de que esto signifique un retroceso. En concreto, la derrota del PAN en la gubernatura planteó la posibilidad de que las reformas administrativas y jurídicas que efectuó el gobierno

¹³El gobierno del estado aduce que todos los activos, los equipos y la infraestructura de suministro de agua en Juárez son propiedad del gobierno del estado y si Juárez quiere hacerse cargo de la JMAS debe pagar por ellos. El municipio responde que los activos y todas las propiedades de la JMAS son algo que se construyó con los impuestos de todos los ciudadanos, por lo tanto no le pertenecen al gobierno del estado y podrían pasar a la administración municipal. El litigio está vigente. Pedraza (2001).

de Barrio fueran desechadas. A tres años de distancia, ya hay elementos para pensar que así ha ocurrido, aunque todavía no se ha hecho una evaluación sistemática al respecto.¹⁴

El Congreso sirvió de plataforma desde 1995 –cuando el PRI reconquistó la mayoría dentro de él– para la recuperación del priísmo en la entidad. Desde el Congreso, el PRI pudo sobreponerse, manteniéndolo como arena política desde la cual dirigió su crítica sistemática hacia el desempeño del entonces gobernador Francisco Barrio. La actitud del PRI también se caracterizó por ejercer su mayoría definiendo los contenidos y los tiempos de la agenda legislativa.¹⁵ En 1998, el PRI reafirmó su control del Congreso. La LIX Legislatura del estado de Chihuahua (1998-2001) se compuso por 33 diputados, repartidos en tres partidos, 18 para el PRI, 12 del PAN y tres del PRD.¹⁶

Al ser el Congreso una arena política natural en donde los principales actores políticos de la entidad se enfrentan, la agenda legislativa tiende a reflejar los vaivenes que se presentan en la confrontación entre estos actores. En este enfrentamiento, la sociedad civil ha estado la mayoría de las veces excluida. Debido a esto, una situación que ha predominado en ese espacio en donde la voluntad ciudadana debe estar representada, es lo que en la literatura se define como “déficit de responsividad”, fenómeno que suele presentarse en una partidocracia.¹⁷ Dicho déficit consiste en una falta de interacción

¹⁴Para Alberto Aziz (2000) es claro el impulso restaurador ejercido por el actual gobierno estatal en manos del PRI. Al respecto se puede señalar un par de ejemplos para ilustrar esa posibilidad. Uno es la desaparición del Programa Chihuahua Siglo XXI, un esfuerzo de planeación estratégica a largo plazo emprendido durante la administración de Francisco Barrio (cfr. Padilla, 1999); y otro es la política sistemática seguida por el gobierno del estado en la restauración del clientelismo urbano en Ciudad Juárez, mediante la construcción de fraccionamientos populares como El Mezquitil y la introducción de la red de agua potable y la regularización de terrenos en Anapra, una zona del norponiente de la ciudad de difícil urbanización. Padilla (1999); Escalona (2001).

¹⁵Tener la mayoría, por ejemplo, les permitió reformar de nueva cuenta la Ley Estatal Electoral, que había sido reformada tres años antes, introduciendo contenidos que fueron considerados por el PAN como auténticos retrocesos. Pineda (1999); Aziz (2000).

¹⁶El Congreso, históricamente ha sido dominado por una mayoría priísta, excepto en la LVII Legislatura (1992-1995), cuando el PAN conquistó la mayoría dentro de él, al igual que la gubernatura y 13 municipios. Tres años después, el PRI reconquistó la mayoría del Congreso, en lo que fue el primer revés político del panismo chihuahuense.

¹⁷Beyme (1995).

entre el representante político y el electorado, así como en la carencia de una tradición y mecanismos adecuados para una oportuna rendición de cuentas y de responsabilidad política del primero hacia el segundo. La toma de decisiones se considera, fundamentalmente, un asunto que únicamente le incumbe a los partidos y a sus representantes en el Congreso.

Esta situación explica que en el contexto del más reciente proceso electoral, la lógica de la confrontación entre los partidos se impusiera sobre el proceso legislativo. El Congreso fungió como una arena de conflicto en la que se dirimieron gran parte de las controversias entre el gobierno del estado. Los jefes de las bancadas del PRI y del PAN se dirigieron ataques sistemáticos hacia su respectivo desempeño gubernamental, en el gobierno del municipio, el estado y la Federación. Por ejemplo, el dirigente estatal de ese partido, Cruz Pérez Cuéllar se desempeñó simultáneamente como diputado y desde la tribuna la administración de Patricio Martínez se convirtió en uno de los principales objetos de su discurso. Las coordinaciones parlamentarias de los tres partidos se involucraron directamente en la serie de enfrentamientos protagonizados por el gobierno del estado y el gobierno del municipio de Juárez.

Una vez conseguida la gubernatura, la estrategia del prisma regional se orientó en lo fundamental a rehacer la “centralidad política del gobernador” en tanto eje de la actuación y reorganización del PRI. Para esta estrategia –en términos relativos, exitosa– la reforma municipal le representó un tema coyunturalmente incómodo, que en unos comicios particularmente muy polarizados sólo podría beneficiar a la oposición panista. Esto explica que, frente al activismo municipalista del ayuntamiento de Juárez, el gobierno estatal, el Congreso y el prisma, en general, consideraran prudente evitar al menos que la discusión pública o la implantación de una reforma municipal con contenidos innovadores no se volcara en su contra, o pudieran ser capitalizados por el partido antagónico. La opinión de los diputados de minoría, del PAN y el PRD, es concluyente cuando aseguran que la mayoría priísta se opuso de modo sistemático a realizar consultas públicas y sobre todo cuando atribuyen esa postura a la intromisión del gobernador. La injerencia del

gobernador, aseguran, explica el desinterés por abrir la discusión sobre la reforma municipal.

Contrario a esa versión, el ex coordinador del grupo parlamentario del PRI y actual secretario de Gobierno, Sergio Martínez Garza,¹⁸ asegura que la reforma se realizó porque el Congreso estaba obligado por los plazos a hacerlo y se hizo en forma completa, conforme a la ley. Pero es justamente esta idea (que se hizo lo debido, conforme a la ley) la que explica el pesimismo de diputados y funcionarios panistas respecto al futuro inmediato de la reforma: el éxito del PRI en los comicios de julio de 2001, al permitirle retener la mayoría del Congreso, es interpretado un hecho no favorable para avanzar en los asuntos pendientes de la reforma municipal.¹⁹

Debate público de la reforma municipal

La posibilidad de que el debate público sobre la reforma supere el secuestro tácito de esta cuestión por parte de los partidos, depende de la participación de otros actores sociales. Pero hasta el momento esto no ha ocurrido así. A lo largo de las diferentes fases del proceso legislativo de la reforma, la sociedad civil permaneció ajena, mientras que los representantes de otros ayuntamientos, —excluyendo al de Juárez— evidenciaron una falta de interés que contrasta con la trascendencia que la reforma reviste para sus comunidades. Este es el cuarto y último elemento a considerar, es decir, el hecho de que en la disputa entre el gobierno del estado y el ayuntamiento de Juárez, no se añadieran nuevos actores, fue decisivo; ello dio pie a un proceso legislativo que se circunscribió sólo a un ejercicio formal de adaptación del marco jurídico.

En cuanto a la falta de participación de los ayuntamientos, ésta se debió a que hubo un gran desconocimiento incluso de los contenidos básicos de la ley y una gran pasividad en muchos gobiernos municipales. El complemento de la nula incorporación de los ayun-

¹⁸Este funcionario intercambió posiciones con el actual jefe de la bancada priísta, Víctor Anchondo, quien fue secretario de gobierno y participó con la primera posición de la lista de candidatos a diputados plurinominales en las elecciones de julio de 2001.

¹⁹Con esta misma orientación, se han expresado otras opiniones incluso por diputados y presidentes municipales de extracción priísta. Pedraza (2001); Sánchez (2001).

tamientos fue la persistencia de inercias políticas y culturales en la toma de decisiones, expresadas concretamente en su sometimiento al gobierno estatal. Los testimonios recabados entre los funcionarios municipales así lo indican. Ayuntamientos importantes como Chihuahua y Juárez, no promovieron iniciativas, foros o exigencias de incluir determinados asuntos en la iniciativa de reforma municipal. En Chihuahua, el ayuntamiento no mostró un interés específico, no obstante que al igual que el municipio de Juárez, desde hace años ha solicitado la transferencia de la junta de aguas y, además, de la Oficina de Tránsito del Estado.

Respecto a la participación de la sociedad civil, tampoco hay indicios de un interés por insertarse en la discusión. Esta situación contrasta con la participación que varios organismos ciudadanos que enarbolan, principalmente demandas feministas y ambientalistas, en la discusión de las reformas al Código Penal y a la Ley Estatal de Ecología del Estado de Chihuahua. En el caso del Código Penal, el dictamen de la reforma realizado en enero de 2001 fue cuestionado por agrupaciones de mujeres y de abogados, por reducir las penas a quienes cometen delitos sexuales. En agosto, la protesta resultó efectiva y obligó a la mayoría priísta a rectificar y aprobar una reforma que, publicada en septiembre, ya no contenía las medidas iniciales. En la discusión de la ley ecológica, la mayoría priísta permitió que la diputada panista que impulsaba esa iniciativa –heredada de la anterior legislatura– utilizara los recursos que usualmente se disponen para organizar la consulta pública; hecho que contrasta con el modo en que transcurrieron las etapas del proceso legislativo para realizar la reforma municipal.²⁰

Hubo una única y notoria excepción a la ausencia de participación ciudadana. En Ciudad Juárez, una asociación de profesionistas argumentando “la gravedad de los problemas sociales de la población de Ciudad Juárez”, ha propuesto la creación de un nuevo estado

²⁰ Para ilustrar la ausencia de la sociedad civil, así como el desconocimiento o falta de interés, se puede citar el caso del Frente Democrático Campesino, una importante organización social con presencia en la mayoría de los municipios rurales de la entidad. Granillo (2001). Una situación semejante se presentó en otros organismos a los que se les preguntó si tuvieron alguna participación. Este dato concuerda con lo dicho por diputados, que reconocen la falta de participación. Tarín (2001) y Gómez (2001).

integrado por los municipios fronterizos del estado de Chihuahua. Con esa finalidad, dichos actores han realizado consultas públicas para buscar el consentimiento de los habitantes en la creación de un nuevo estado, el cual sería, en definitiva, una solución global y automática frente al centralismo ejercido en la entidad en beneficio de la ciudad capital. Esta participación, sin embargo presenta problemas de consistencia, porque en el fondo de la crítica de estos actores –varios de ellos de extracción priista–, no está presente una verdadera reflexión municipalista. Crear un nuevo estado, sin considerar el papel de los municipios no resuelve los problemas. En realidad, su crítica está dirigida en contra de la actitud centralista adoptada por el gobernador; tanto en su desempeño constitucional –que margina a Ciudad Juárez, debido al enfrentamiento con el alcalde Elizondo–, como “metaconstitucional”, que ejerce en calidad de “jefe político” del PRI, de los representantes de este partido en el Congreso y presidentes municipales.

ALGUNAS CONCLUSIONES

LA REFORMA al marco constitucional que regula la vida municipal en Chihuahua pone en el centro de la discusión problemas relativos al proceso de cambio político que experimenta la entidad desde principios de los años ochenta. A la luz del rezago institucional de la mayoría de los municipios chihuahuenses, el análisis del último proceso legislativo para adaptar la Constitución local y el Código Municipal, es un reflejo de lo que la entidad ha avanzado y de lo que le falta por recorrer.

En relación con el “espíritu” de la reforma federal, el balance de conjunto indica que en Chihuahua ésta se limitó al ámbito constitucional, mientras que en la parte legal y reglamentaria hubo un tímido avance consistente en cambios nominales. La reforma se limitó a introducir contenidos que, comparados con el artículo 115 de la Constitución federal, pueden definirse como adecuaciones textuales. Pero un análisis comparativo, basado en dos versiones de la Constitución local, a saber, antes y después de las reformas del 20 de marzo de 2001, indica que los cambios introducen verdaderas

adiciones a la Constitución local. Ciertamente, se trata de cambios que delinear un horizonte más democrático, pero sin pretender superar lo dispuesto a nivel federal.

Respecto a los factores que definieron el resultado de la reforma municipal, es claro que en Chihuahua fue producto de la sumatoria de las cosas que han cambiado en la política regional, pero sobre todo, de las que todavía están en la agenda del cambio democrático; es decir, de lo que se resiste al cambiar. Estos elementos se combinaron propiciando un resultado poco satisfactorio. La coincidencia temporal del proceso legislativo de la reforma municipal, con una coyuntura electoral particularmente conflictiva, determinó que el interés en la reforma pasara a un segundo término y que ésta se supeditara a las estrategias de la confrontación electoral. En ese contexto, el “activismo municipalista” exacerbado del ayuntamiento de Juárez, provocó una respuesta conservadora del PRI y del gobernador, ante un tema hacia el que ha demostrado tener poco interés, y que le resultaba coyunturalmente incómodo.

La transformación del Congreso local en un espacio real de poder, pero supeditado al Ejecutivo estatal, fue el hecho decisivo que determinó los tiempos y los contenidos de la reforma municipal conforme a arreglos tradicionales. Este hecho deja ver, por un lado, que la transición a la democracia no es en modo alguno un proceso lineal, sino que puede ser reversible; por el otro, que no se puede identificar de manera simple y acrítica a los triunfos de un partido político o de otro, como síntoma evidente de avance democrático.

Las elecciones suelen dar lugar a las llamadas “paradojas de la democracia”, pues las reglas permiten el acceso a los puestos de gobierno, incluso a quienes se oponen a la democracia (aquellos que Adam Przeworski ha llamado “demócratas de oportunidad”). El papel del Congreso del estado desempeñado en la última etapa, permite apreciar con mayor nitidez los claroscuros del proceso de cambio político estatal. Pero este hecho, sólo fue determinante gracias a que hubo una preocupante ausencia de la sociedad civil, al igual que de las bases sociales de los partidos políticos, en la discusión de un asunto público trascendental; un hecho que nos lleva a preguntarnos sobre cuál es su verdadero grado de consolidación.

Preocupante, también fue la ausencia de representantes de los ayuntamientos en la discusión de la reforma. Un hecho que puede atribuirse tanto a la persistencia de relaciones verticales con el Ejecutivo, como al desconocimiento sobre la materia que revelan muchos presidentes y funcionarios municipales, en especial de municipios rurales.

En el contexto nacional, el caso de Chihuahua llama la atención porque no refleja la añeja tradición de activismo municipalista que hemos visto en esa entidad desde hace varios lustros; y por otro lado, porque se desprende de una coyuntura que no parece ratificar la idea de que Chihuahua es uno de los espacios regionales más interesantes para observar el rumbo de la transformación política del país en un sentido democrático. El resultado de la reforma podría justificar las preocupaciones expresadas por otros autores, acerca de que el retorno del PRI a la gubernatura y el mantenimiento de su mayoría en el Congreso impliquen el peligro de un retroceso o estancamiento institucional. Esa idea, sin embargo, debe ampliarse en el caso de la reforma municipal, pues los resultados no obedecieron exclusivamente al hecho de que el Congreso mayoritariamente priísta no promoviera la discusión pública de la reforma, sino a que, en el contexto electoral, entre los actores hubo otras prioridades y consideraciones que impidieron avanzar en la reglamentación de las nuevas facultades que el marco jurídico federal otorga a los municipios.

Tales consideraciones son la expresión clara de que los partidos políticos, en un contexto de alternancia y gobiernos divididos, todavía no aprenden a convivir, transformando los juegos de suma cero en juegos de suma positiva. El cálculo coyuntural, propio de las competencias electorales, se impuso sobre las valoraciones estratégicas, necesarias en toda tentativa de cambio institucional. La presencia de este tipo de racionalidad política en los partidos políticos (actores centrales de nuestro sistema político en formación), constituye el factor principal, entre los que determinan la etapa en la que nos encontramos; etapa que aún corresponde a la larguísima coyuntura crítica que inició hace casi dos décadas.

¿Cuáles son las perspectivas de lograr nuevos avances en el corto y mediano plazo en el rediseño democrático de la institución municipal? Parece poco probable que haya un avance visible, mientras no se sumen nuevos actores que obliguen a generar nuevos arreglos y contrapesos políticos. En este sentido, se debe tener presente que si bien la emergencia de una cultura cívica ha sido uno de los prerrequisitos para detonar la lucha democrática en el país durante los años ochenta, también es cierto que apenas es incipiente. Mientras tanto, el futuro inmediato de la reforma municipal en la entidad, es decir, la modalidad y extensión con que se empezarán a aplicar y/o completar los cambios reglamentarios, estará en manos del partido que ocupa la mayoría dentro del Congreso; que probablemente seguirá desempeñando un papel importante en el despliegue de la estrategia continuista impulsada por el jefe político del PRI, el gobernador Patricio Martínez.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos y reportes

- ACEDO, Blanca, "Representación política y sistemas electorales municipales", mimeo, s/f.
- AZIZ NASSIF, A. (1987), "Prácticas electorales y democracia en Chihuahua", *Cuadernos de la Casa Chata*, 151, México, CIESAS.
- (2000), *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS/UACJ/Miguel Ángel Porrúa.
- BEYME, K. (1995), *La clase política en el Estado de partidos*, Alianza, México.
- ESCALONA, I. (2001), "Clientelismo político y asentamientos humanos. El caso de Anapra en Ciudad Juárez", tesis de maestría, Ciudad Juárez, UACJ.
- PADILLA, H. (1999), "Diagnóstico socioeconómico de las regiones de atención prioritaria en Chihuahua, México 2020", mimeo.
- PINEDA, S. (1999), "La reforma electoral para los comicios de 1998 en Chihuahua. La construcción del consenso en un contexto de alternancia política", tesis de maestría, Ciudad Juárez, UACJ.
- SANTIAGO, G., M. Loera y H. Padilla (2001), "Reporte de trabajo para el Programa Estratégico de ordenamiento territorial", Ciudad Juárez, Gobierno del Estado/Sedesol.

Documentos oficiales

- Boletín de prensa del Congreso* (30 de enero de 2001), documento electrónico disponible en http://www.chihuahua.gob.mx/congreso/com_soc/2001/calendario_2001.htm.
- CEDEMUN (1998), *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México, CD-ROM, Segob/Cedemun.
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua* (1998), en Cedemun. *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México, CD-ROM, Segob/Cedemun.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua* (1998), en Cedemun, *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México, CD-ROM, Segob/Cedemun.
- Folleto anexo al Periódico Oficial, número 71, Decreto núm. 603/97 IID.P., por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, Chihuahua 3/09/97, pp. 2-14.
- Folleto anexo al periódico oficial, número 79, Reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua*, Chihuahua, Chih., 1o. de octubre de 1994, pp. 31-34.
- Juicio de controversia constitucional contra la Ley Estatal de Transporte* (13 de marzo de 2001 1), H. Ayuntamiento de Juárez.
- Iniciativa de Ley Nuevo Código Municipal para el Estado de Chihuahua*, noviembre del 2000, s.p. Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.
- Iniciativa de reformas a la Ley de Planeación y al Código Municipal para el Estado de Chihuahua. Incorporación de la figura del comité de planeación para el desarrollo municipal (Copladem) a la legislación estatal* (julio-agosto de 1999), Gobierno Municipal, Ciudad Juárez, Administración 1998-2001.
- Relación de asuntos pendientes por comisión, actualizada al día 2 de enero del año 2001*, mecanografiado, s.p.i. LVIII Legislatura.
- Voto particular del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional*, Documento presentado ante el H. Congreso del Estado, LIX Legislatura, 20 de marzo de 2001.
- Voto particular del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática*. Documento presentado ante el H. Congreso del Estado, LIX Legislatura, 20 de marzo de 2001.

Entrevistas

- ARREOLA, Héctor Armando, diputado local y miembro de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, PAN, 1998-2001. Entrevista realizada el 20 de junio de 2001.
- GARZA M., Sergio, diputado local del PRI, presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, 1998-2001. Entrevista realizada el 3 de julio de 2001.
- GÓMEZ C., Alma, diputada local e integrante de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, PRD, 1998-2001. Entrevista realizada el 3 de julio de 2001.
- GRANILLO, José, secretario de organización de la Comisión Ejecutiva del Frente Democrático Campesino. Entrevista realizada el 25 de junio de 2001.
- PEDRAZA R., Héctor, profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Entrevista realizada el 25 de junio de 2001.
- SÁNCHEZ, Darío, secretario técnico del ayuntamiento de Juárez, 1998-2001, PAN. Entrevista realizada el 4 de julio de 2001.
- TARÍN B., Jesús Manuel, diputado local y coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, 1998-2001. Entrevista realizada el 28 de junio de 2001.

Segunda parte

*La reforma municipal
en el centro del país*

ALICIA ZICCARDI*

Reforma acotada y consenso legislativo para los municipios del Estado de México

INTRODUCCIÓN

EN EL Estado de México existen 124 municipios, tanto rurales como urbanos, en los cuales viven más de 13 millones de habitantes, que representan alrededor del 11 por ciento de la población total del país. En su territorio se desarrollan los más diferentes tipos de actividades económicas (agropecuarias, industriales, comerciales, turísticas) aportando alrededor del 10 por ciento del PIB nacional; pero los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son los que participan más intensamente en la economía de la región centro y del país en su conjunto.

Desde una perspectiva política debe señalarse que el Ejecutivo de la entidad está controlado por el PRI, aunque en varios municipios se registran desde la década pasada intensos procesos de alternancia política entre los partidos que controlan el Ejecutivo local. Así, actualmente el PAN controla la capital del estado, la ciudad de Toluca y sus municipios metropolitanos, así como otros importantes municipios como Naucalpan y Tlalnepantla, y el PRD gobierna en Nezahualcóyotl y Texcoco.

En este contexto el debate municipal y la reforma a la legislación estatal para adecuar las modificaciones que se introdujeron a la Constitución de la República en 1999, implican procesos de crucial importancia para la vida local. Sin embargo, se trató de un proceso que estuvo restringido principalmente al ámbito de la le-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco la colaboración de Lorena Landeros y María de los Ángeles Monroy en el proceso de recolección de información para la elaboración de este capítulo.

gislatura local registrándose una baja participación de otros actores económicos, sociales y políticos.

El contenido y los alcances de la reforma, la escasa participación de las autoridades y los representantes municipales, así como de los demás actores de la sociedad civil, la inconformidad expresada por algunos municipios, los avances y las tareas pendientes que deberán enfrentar los legisladores son los temas abordados en este trabajo.

El mismo se divide en tres partes:

1. una introducción general en la que se presenta el calendario que tuvo el proceso de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
2. un análisis del contenido legislativo señalando las diferencias entre las reformas introducidas a la Constitución de la República en 1999 y la Constitución local, así como entre ésta con anterioridad y posterioridad a la reforma del 2001; y
3. un análisis del proceso legislativo.

EL CALENDARIO DE LA REFORMA

A PESAR de que la LIV Legislatura del Estado de México se constituyó el 5 de septiembre de 2000, los trabajos para la reforma municipal comenzaron en los primeros meses de 2001, al iniciarse el periodo extraordinario. A mediados de marzo, los partidos políticos presentaron cinco iniciativas de reformas, las cuales fueron discutidas en las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación y Administración Municipal. Pero recién el 22 de marzo, es decir, un día antes de vencer el plazo fijado por el Congreso de la Unión a los estados para realizar las adecuaciones correspondientes, se reunieron las comisiones, realizaron varias sesiones de trabajo hasta que por fin el 27 de marzo, ya vencido el plazo, los legisladores aprobaron las reformas por unanimidad.

A partir de entonces, el periodo que se estableció para que los 124 municipios del Estado de México emitiesen su voto fue de 22 días, entre el 27 de marzo y el 18 de abril. Sin embargo, sólo 10 municipios lo cumplieron y dos más lo hicieron días después, manifestando su desacuerdo parcial o total.

TABLA I
CRONOLOGÍA DE LA REFORMA MUNICIPAL
EN EL ESTADO DE MÉXICO

| <i>Cronología</i> | <i>Descripción</i> |
|-------------------------------|--|
| 22 de febrero de 2001 | <i>Inicio del periodo extraordinario</i> para la lectura, dictamen, discusión y en su caso, aprobación de iniciativa o iniciativas de reforma, adición o derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; entre éstas la reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> , el día 23 de diciembre de 1999. |
| Febrero de 2001 | La LIV Legislatura instala <i>buzones</i> para recabar la opinión ciudadana. |
| 20 de marzo de 2001 | Primer periodo de sesiones extraordinarias Se presentan las siguientes <i>iniciativas</i> : • De decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, formuladas por las fracciones legislativas del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de la Revolución Democrática, de la fracción independiente y de las fracciones de los partidos Verde Ecologista, del Trabajo y Democracia social. • Se asigna a las <i>comisiones de Asuntos Constitucionales y a la Comisión de Legislación y Administración Municipal</i> para analizar las propuestas de reforma presentadas al Pleno y su aprobación. |
| 22 de marzo de 2001 | <i>Reunión de trabajo de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación para su discusión.</i> |
| 23 de marzo de 2001 | <i>Continúan las sesiones de trabajo de las comisiones.</i> |
| 27 de marzo de 2001 | <i>La LIV Legislatura aprueba por unanimidad el proyecto de ley en el que realizan las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.</i> |
| 27 de marzo al 18 de abril | <i>Periodo para que los 122 ayuntamientos emitieran su voto para aprobar las adecuaciones constitucionales.</i> |
| 02 de mayo de 2001 | <i>Inicia el segundo periodo ordinario de sesiones para la adecuación de la Ley Orgánica Municipal y leyes secundarias</i> |
| 16 de mayo de 2001 | <i>Publicación del Decreto número 23 de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.</i> |

No obstante, este bajo grado de participación de los principales actores interesados en la reforma, los municipios, el 2 de mayo se inició el segundo periodo ordinario de sesiones y el 16 de mayo se publicó el Decreto núm. 23 que contiene las reformas y adiciones a la Constitución estatal en la materia.

Este calendario indica que el itinerario de la reforma tuvo tiempos muy justos, los cuales fueron rebasados, tanto por la Legislatura como por la mayoría de los municipios. En este sentido cabe señalar que de 122 municipios sólo 10 se manifestaron a favor de la reforma, mientras otros dos presentaron su desacuerdo.

EL CONTENIDO DE LA REFORMA

CONVIENE señalar en un principio que, a diferencia de lo que ocurre en la Constitución federal donde en el artículo 115 se establece el régimen municipal de gobierno, en el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México son 14 los artículos que hacen referencia a la cuestión municipal (véase tabla 2).

TABLA 2

ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MÉXICO QUE RIGEN EN MATERIA MUNICIPAL

-
- Artículo 19.- Captación y administración de los recursos.
 - Artículo 51.- Facultades de iniciar leyes y decretos.
 - Artículo 61.- Facultades y obligaciones de la legislatura.
 - Artículo 77.- Facultades y obligaciones del gobierno del estado.
 - Artículo 112.- Las facultades del gobierno municipal se ejercerán por el ayuntamiento sin intermediarios entre éste y el gobierno del estado.
 - Artículo 113.- El ayuntamiento como orden de gobierno.
 - Artículo 114.- La elección de los ayuntamientos.
 - Artículo 122.- Las atribuciones de los ayuntamientos, las funciones y servicios públicos de los municipios.
 - Artículo 123.- El régimen de gobierno y administración del municipio.
 - Artículo 124.- Expedición del bando municipal con reglamentos y normas para la organización y funcionamiento del ayuntamiento.
 - Artículo 125.- Sobre la hacienda municipal.
 - Artículo 126.- Sobre funciones y asociación de municipios.
 - Artículo 128.- Las atribuciones de los presidentes municipales.
 - Artículo 139.- Sobre el Sistema Estatal de Planeación Democrática.
-

En el decreto final aprobado se reformaron los artículos 19, 51 (IV), 61 (XXVII, XXVIII, XXIX, XXXI, XXXII, XXXV, XXXVI, XLIII, *XLIV, XLV, XLVI, XLVII*), 77 (VI, IX, XXXII, XXXV, XXXVI, XXXVIII, XXXIX, XL, XLI), 112, 113, 114, 122, 123, 124, 125, 126, 128 (IV, V, VI, VII, *VIII, IX, X, XI, XII*) y 139. Es decir, se reformaron los 14 artículos y 31 fracciones, en total 45 reformas. Por otra parte, las fracciones marcadas con cursivas corresponden a las adiciones.

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LA CONSTITUCIÓN ESTATAL

LAS MODIFICACIONES al artículo constitucional 115 exigieron que los Congresos locales abrieran un debate para adecuar las constituciones locales y demás leyes relacionadas con la actuación municipal. Además, existía a nivel estatal la posibilidad de introducir no sólo las adecuaciones que se hicieron a la reforma federal sino también otras que se consideraran pertinentes, de acuerdo con las características territoriales y sociales particulares que presentan sus municipios.

Un análisis comparativo entre ambas constituciones permite conocer en qué medida hubo correspondencia entre ambas reformas y cuáles son las particularidades que adquirió la misma en el Estado de México. Para ello el análisis realizado en esta investigación intenta captar tres tipos de innovaciones: de matiz, parciales o completas.

Así, se advierten numéricamente en la reforma local muy pocas innovaciones de matiz o parciales respecto del artículo 115 constitucional. Las innovaciones de matiz que se observan hacen referencia a que se suprimen o agregan palabras sin que su contenido sea esencialmente afectado. Por ejemplo, cuando se hace referencia al manejo de la Hacienda municipal, o la celebración de convenios para la realización de obras, se observan innovaciones muy puntuales respecto al contenido del artículo constitucional 115.

En cuanto a las innovaciones parciales éstas se advierten cuando se trata de precisar algunos conceptos. Por ejemplo, ya no se alude

a la ley orgánica municipal sino que se establece “conforme a la ley respectiva” (art. 128, V) Por otra parte, las competencias municipales establecidas en el artículo 115 fracción V se incorporan, pero no se precisan sus apartados en la Constitución del Estado de México (art. 122).

Pero es justamente cuando se consideran las facultades que le competen al municipio donde se introducen modificaciones completas respecto al artículo 115 constitucional en los artículos 61, 77 y 139.

En el artículo 61 sobre las facultades y obligaciones de la Legislatura en la fracción XXVII antes decía: “legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado”. El texto actual de ese artículo es el siguiente “considerando en todos los casos el desarrollo del municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la Entidad, conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables”. El suprimir la expresión “municipio libre” ha sido cuestionado por el municipio de Cuautitlán Izcalli, el cual aprobó la reforma pero hizo esta observación.

La adecuación que más se aleja de lo establecido en la Constitución federal es la que hace referencia a la designación del consejo municipal en el caso de supresión de un ayuntamiento. Así, en la fracción XXVIII dice: “La legislatura hará del conocimiento del Ejecutivo dentro de los cinco días siguientes a la resolución... para que dicte las medidas necesarias que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico y la paz social.” En la fracción XXIX se agrega “designar entre los vecinos del municipio que corresponda, a propuesta en terna del Gobernador del Estado: a) a los consejos municipales”. Esto se refuerza en las modificaciones introducidas en el artículo 77 fracción XXXII sobre las facultades del gobernador que dice “proponer a la Legislatura del Estado las ternas correspondientes para la designación de Ayuntamientos Provisionales, Consejos Municipales y miembros de cuerpos Edilicios en los casos previstos por esta Constitución y en la Ley Orgánica respectiva”.

Con esta reforma se precisa el procedimiento que debe llevar a cabo la Legislatura en casos de graves conflictos y supresión de un ayuntamiento pero al mismo tiempo se le otorga al gobernador del estado la facultad de designar una terna de vecinos para que integren los consejos municipales. Con esto no sólo se le dan atribuciones al gobernador, que el artículo 115 constitucional reserva exclusivamente a las legislaturas locales, sino que también se fija un procedimiento para la designación de una persona, quizá un alcalde o los miembros del consejo pero no se explicita la forma de constituir un consejo municipal ni el número determinado de miembros. Debe recordarse que el 115 constitucional establece que los consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, seguramente previendo que esto debe estar en correspondencia con las características de cada entidad y de sus municipios.

En cuanto al artículo 77 que refiere a las facultades del gobernador, en la fracción VI, antes de la reforma decía “planear y conducir el desarrollo integral del Estado en las esferas de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo”. El texto actual del artículo 77, fracción VI, precisa aún más las facultades del gobernador a nivel estatal y regional estableciendo su capacidad para “formular aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación regional que de éstos se deriven deberá consultarse a los ayuntamientos”.

El tema que desencadenó que el municipio de Texcoco votara en contra de la iniciativa es la falta de claridad para adecuar en la Constitución estatal los cambios introducidos en la fracción V del 115. Así, en el artículo 139 se establece que “los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales y estatales”. Es decir, no se especifican las materias de su compe-

tencia, no se faculta de manera exclusiva como lo hace el artículo 115 para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes del desarrollo urbano o participar en la creación de reservas territoriales y ecológicas, autorizar y controlar el uso del suelo, otorgar licencia y permisos, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

En contraposición a esto en ese mismo artículo se refuerzan las facultades del gobernador al hacer referencia a que:

Para la planeación y ejecución de acciones, el Gobernador del Estado y los Ayuntamientos, por conducto de aquél, podrá celebrar con la Federación, el Distrito Federal y con las entidades federativas colindantes con el Estado, convenios para la creación de comisiones en las que concurren y participen con apego las leyes de la materia. Estas comisiones podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos.

Vale la pena señalar que las facultades se le asignan al gobernador y no al Ejecutivo estatal o a las secretarías de cada ramo.

Análisis comparativo de la Constitución del Estado Político y Soberano del Estado de México con anterioridad y posterioridad a las modificaciones de marzo de 2001

Ahora bien si se analiza de manera comparativa el texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México anterior y posterior a la reforma municipal, se puede evaluar el alcance de la reforma. El análisis realizado consistió en una comparación de las palabras y los contenidos de los artículos en la Constitución estatal que refieren a asuntos municipales. El análisis consistió en señalar:

a) aquellas frases que son una adecuación muy cercana al artículo anterior a la reforma, cambios de forma y no de fondo;

- b) frases que no se encontraban en el artículo anterior a la reforma, es decir una innovación completa; y
- c) frases que implican una innovación existente antes de la reforma al artículo 115.

Lo primero que se observa al hacer una revisión de los artículos vinculados con la cuestión municipal, es que los legisladores aprovecharon para corregir algunas palabras o frases que sin estar directamente vinculadas a esta materia consideraron que debían modificarse. Por ejemplo, en el artículo 19 se reemplazó la palabra preferentemente por adecuadamente para aludir a la aplicación de los recursos según las necesidades de los habitantes y en el artículo 61 se cambió la frase Constitución General de la República por Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a las modificaciones de forma en el artículo 122 se introdujo una que no fue del agrado de algunos de los legisladores entrevistados. Al hacer referencia a que los ayuntamientos tienen las atribuciones que establece la Constitución federal y la del estado se suprime “la Ley Orgánica Municipal” y en su lugar se agrega “las demás disposiciones aplicables”.

Entre las innovaciones parciales se advierten las incorporadas al artículo 51 donde al establecer los asuntos de los ayuntamientos se cambió la frase “por lo que se refiere a sus respectivas localidades” por “en cualquier materia referente a las facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno”. Aquí debe mencionarse que la cuestión de las facultades concurrentes entre el estado y los municipios generó diferencias y oposición principalmente por parte de algunos municipios.

En cuanto a las innovaciones completas pueden mencionarse las introducidas en el artículo 125 señalando que los ingresos municipales se componen de contribuciones, participaciones federales e ingreso derivados de los servicios a su cargo. Y se establece que la legislación local no podrá establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, el estado y los municipios. También se establece que les corresponde a los municipios propo-

ner a la Legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Al mismo tiempo, en el artículo 125 se agregó que los municipios podrán “celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”. Y en el artículo 126 se establece que “los municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden”.

Debe mencionarse que el único artículo que hace referencia a la participación ciudadana de manera muy general es el artículo 139 que establece: “Los ciudadanos del Estado podrán participar en la formulación de planes y programas estatales y municipales, para el desarrollo armónico y ordenado de las comunidades.”

En relación con las modificaciones introducidas a las atribuciones de los presidentes municipales (art. 128) se extiende el plazo para rendir su informe del 1o. de agosto a los “primeros diez días de cada año”. Pero algo muy importante es que en la fracción VII se establece que “deberá someter a consideración del ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal”, aunque en la fracción VIII parece contradecirse al reconocer su capacidad de “nombrar y remover libremente a los servidores públicos del ayuntamiento cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan”. También se agregó que el alcalde debe presentar al ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su discusión y dictamen.

En síntesis, la imprecisión que introducen algunas modificaciones y las facultades concurrentiales que se le otorgan al gobernador del estado fueron cuestionadas por algunos municipios y seguramente será una fuente de conflictos entre estos ámbitos de gobierno. En este sentido, parece lógico que sea el municipio de Texcoco el que haya rechazado una reforma que no le asegura al gobierno local

participar, sino sólo ser consultado, en el proceso de transformación sustancial de su territorio en caso de realizarse el proyecto del gobierno federal de realizar allí el nuevo aeropuerto internacional.

EL PROCESO DE LA REFORMA MUNICIPAL EN LA LEGISLATURA LOCAL

DE LOS 75 diputados de la LIV Legislatura que asumieron su cargo el día 5 de septiembre de 2000, 45 son diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

Asimismo, existen siete fracciones legislativas correspondientes a cada partido político registrado legalmente en el Estado de México: PRI, PAN, PRD, PT, Verde Ecologista, Democracia Social e Independiente, esta última conformada por diputados que pertenecieron al PAN que abandonaron este partido debido a las diferencias que surgieron entre algunos legisladores y el coordinador de la fracción parlamentaria. Esto le quitó al PAN la posibilidad de tener mayoría en la cámara local y dar lugar a una forma de gobierno dividido (véase cuadro 1).

CUADRO 1
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE MÉXICO LIV LEGISLATURA,
2000-2003

| <i>Fracción parlamentaria</i> | <i>Número de diputados</i> | <i>%</i> |
|--------------------------------------|----------------------------|----------|
| Partido Revolucionario Institucional | 25 | 33.33 |
| Partido de la Revolución Democrática | 16 | 21.33 |
| Partido Acción Nacional | 16 | 21.33 |
| Fracción Independiente | 13 | 17.33 |
| Partido del Trabajo | 2 | 2.66 |
| Partido Verde Ecologista de México | 2 | 2.66 |
| Partido Democracia Social | 1 | 1.33 |
| Total | 75 | 99.97 |

Fuente: LIV Legislatura del Congreso del Estado de México.

Como se dijo, la LIV Legislatura aprobó el primer periodo extraordinario de sesiones, del 22 de febrero al 22 de marzo, para realizar la lectura, discusión y aprobación de la iniciativa de reformas, adiciones o derogaciones de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de México y a diversos ordenamientos jurídicos del artículo 115 constitucional. Así, se presentaron cinco iniciativas de reforma. El Partido Acción Nacional fue el primero en hacer llegar su propuesta y luego el Partido Revolucionario Institucional. Según se informó el Partido de la Revolución Democrática consensó su propuesta con la del PRI.

El trabajo legislativo se inicia primero en las comisiones y luego se lleva al pleno. Primero se buscaron coincidencias y se discutieron las diferencias entre todas las fracciones parlamentarias y luego se redactaron las modificaciones. En entrevistas realizadas los parlamentarios enfatizaron que ninguna iniciativa fue la definitiva, sino que se fueron sumando diferentes aportaciones contenidas en las propuestas hasta que se llegó a una propuesta de consenso.

Ahora bien, es importante resaltar que no existieron iniciativas de ningún municipio ni tampoco del gobierno del Estado de México. Los diputados de la LIV Legislatura afirman que cada fracción parlamentaria mantuvo comunicación con los municipios de sus respectivos partidos, lo cual aunque sea cierto no dio los resultados esperados, si se considera que un número muy bajo de municipios expresó su acuerdo con la reforma.*

Un análisis de las iniciativas indica que en todas las propuestas existían coincidencias, fundamentalmente porque se trataba de adecuaciones con el 115 constitucional tales como dotar de mayor autonomía y libertad a los municipios mexiquenses, al asignarles el derecho de iniciar leyes o decretos así como facultades para adicionales y márgenes más amplios para la toma de decisiones propias

* Por otra parte, vale la pena recordar que en el Estado de México existió con anterioridad, en agosto de 1999, una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica Municipal realizada por la entonces Coordinación General de Apoyo Municipal, cuyos autores actualmente forman parte del Centro de Estrategia y Formación Municipal creado en el estado y vinculado al PRI. Una comparación entre esta propuesta y la del PRI indica que esta última fue más limitada que la primera.

y la obtención de recursos. Además contemplaban la capacidad de asociación de los ayuntamientos y que si esa asociación es con ayuntamientos de otras entidades, entonces sí la Legislatura extenderá la autorización correspondiente.

En cuanto a las diferencias conviene exponerlas según la iniciativa de cada partido. En el caso del grupo parlamentario del PAN la diputada Angélica Moya Marín fue la encargada de presentarla. La misma contemplaba no sólo la autonomía, sino también la capacidad de gestión de los municipios mexiquenses en todo su ámbito de competencia, no se concentraba exclusivamente en los ayuntamientos, sino que también incluía ajustes en las atribuciones de los dos poderes públicos, el estatal y el Legislativo, que tienen injerencia en el ámbito municipal. Esta propuesta incluía además los siguientes temas:

- Considerar al ayuntamiento como autoridad colegiada.
- Otorgar el ejercicio de funciones que estaban en manos del Ejecutivo.
- Ampliar y clarificar las facultades del alcalde.
- Ratificar la facultad del Legislativo de crear nuevos municipios, pero con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes y no sin la opinión de los ayuntamientos involucrados.

Es claro que la mayoría de estas propuestas se incorporaron en la reforma final, pero lo que no, es por qué esta fracción parlamentaria al igual que el PRD y los demás partidos avalaron las imprecisiones o la ampliación de las atribuciones del gobernador para incidir en temas municipales.

En cuanto al PRD, la diputada Juana Bonilla Jaime afirmó que se pretendía alcanzar los objetivos generales compartidos por la ciudadanía, quien demanda un verdadero cambio, basado en un poder municipal derivado de la comunidad vecinal, transformar las condiciones actuales del quehacer cotidiano del municipio con la finalidad de constituirlo en el eje primordial que oriente el rumbo y propicie los cambios que requiere la realidad actual. Estas

consideraciones no fueron incluidas, como tampoco lo fueron otros puntos tales como:

- En caso de someter a referéndum o plebiscito las leyes estatales, que sea el Legislativo y no el Ejecutivo, el responsable de la promoción.
- Fortalecer el carácter del órgano colegiado de gobierno municipal y garantizar una mayor certidumbre en la actuación de sus integrantes.

Pero sin duda fue la propuesta de la fracción parlamentaria del PRI, presentada por el diputado Arturo Osornio Sánchez la que en sus aspectos sustanciales se incorporó en la reforma, aunque tampoco lograron que se introdujeran temas tales como que los consejos municipales ejerzan las mismas atribuciones de los ayuntamientos.

El grupo parlamentario independiente expuso a través del diputado Hesiquio López Trevilla una propuesta aceptada por su generalidad, en la que se consideraba imprescindible abolir el atraso político del municipio por ser el primer nivel de gobierno y la base estructural de la democracia. Proponía dos cuestiones fundamentales para lograr la consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión:

- Ampliar sus facultades en lo político, financiero y social.
- Crear un nuevo marco jurídico para que el municipio pueda ser un verdadero cauce de la participación ciudadana, satisfacer todas las demandas sociales y convertirse en agente activo del desarrollo económico-social.

La iniciativa formulada por las fracciones legislativas del PVEM, PT y PDS, fue presentada por la diputada Raquel Ruenes Gómez, consideraba que era necesario insertar disposiciones adecuadas en las constituciones de las entidades federativas, a fin de que la libertad del régimen municipal se fortalezca y se haga efectiva. Además se hizo

una propuesta concreta que no fue incluida en la reforma referente al:

- Artículo 114, que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente, cuando tengan el carácter de propietarios, no sean electos para el periodo inmediato como suplentes.

En las entrevistas realizadas a legisladores de diferentes partidos políticos, éstos resaltaron que en la Cámara se logró por primera vez una aprobación por unanimidad y que esto fue posible porque los legisladores después de un trabajo muy intenso lograron llegar a un consenso. Primero trabajaron en las comisiones de legislación y de dictamen, se realizaron reuniones en las comisiones de coordinación (en las que participan los coordinadores de los partidos) y luego se llevó a la gran comisión. Para algunos diputados esto fue posible gracias a la negociación, mientras que otros consideran que es el resultado de la aplicación de mecanismos de compensación. Pero ninguno de los legisladores entrevistados hizo referencia a aquellos temas que, habiendo sido incorporados en el 115 de la Constitución federal, no fueron introducidos en la del estado o que podrían haber sido parte de la agenda estatal, tales como: adoptar el principio de proporcionalidad para la constitución de los cabildos, el promover la participación ciudadana en los procesos decisorios, reconocer la existencia de tipos de municipios: rurales, urbanos, semiurbanos e inclusive plantear la extensión del periodo del gobierno local a cuatro años y la reelección de los miembros del ayuntamiento y los alcaldes. Por ello parece importante detenerse en los aspectos más polémicos de la reforma, así como analizar el comportamiento del gobierno del estado, de los ayuntamientos y de otros actores sociales.

Aspectos polémicos

En relación con los aspectos más polémicos los entrevistados afirman que fueron los relacionados con las *acciones concurrentes* entre el gobierno del estado (el Ejecutivo estatal) y los municipios. Éste

fue el principal argumento del municipio de Texcoco para rechazar la propuesta.

La reforma federal establece funciones y facultades muy específicas en materia de planeación urbana a los municipios y en el caso de la Constitución local se establece que las reformas, en todo lo relativo al desarrollo urbano, tienen que contar con el punto de vista del gobierno del estado. Por ello, se ha afirmado que una disposición como ésta “socava la soberanía municipal en la planeación urbana de su propio territorio”.

Éste fue el principal tema por el que el cabildo del municipio de Texcoco rechazó la propuesta ante la Legislatura local en la ciudad de Toluca. Además el presidente municipal, el licenciado Horacio Duarte Olivares, hizo una conferencia de prensa en donde expuso la posición del Ejecutivo local. El voto en contra se fundamentó en no aceptar que hay funciones municipales que se cumplen de manera “coordinada y concurrente” con el gobierno del estado. En el artículo 139 se establece la cuestión de desarrollo de la entidad, del sistema de planeación y desarrollo fijando la concurrencia cuando haya planes de desarrollo estatal y que lógicamente tengan que ver los ayuntamientos. Para los legisladores la concurrencia fue interpretada como algo en lo que participan dos partes, las que concurren hacia un objetivo para definir cuestiones, como sería el Plan para Desarrollo del Estado de México, pero no el Plan de Desarrollo Municipal, que sería facultad exclusiva del municipio. Sin embargo, debe aceptarse que la redacción de la Constitución estatal en este aspecto es confusa.

Para descalificar la oposición a la reforma un representante del PAN afirmó que “no están de acuerdo con esa reforma pero no lo hicieron en tiempo”, pero habría que recordar que los plazos tampoco los cumplió cabalmente la Legislatura, ya que la aprobación de la iniciativa se logró días después de vencido el plazo establecido por el Congreso de la Unión.

También el municipio de Cuautitlán Izcalli envió observaciones a la reforma referidas a los siguientes artículos:

- Artículo 61 fracción XXVII, se elimina, las palabras “fortalecimiento” y “libre”, cambio con el que no están de acuerdo.

- Artículo 122, primer párrafo, no especifica “la Ley Orgánica Municipal”, sólo refiere “demás disposiciones”.
- Artículo 139, de los planes y programas estatales; deben ser concurrentes pero se sujetan a coordinación, no los pueden sujetar a coordinarse con el gobierno estatal.
- Artículo 125, establece que los municipios ejercen libremente su Hacienda, sin embargo de acuerdo con la propia reforma el 115 constitucional, da autonomía a la Hacienda, mientras que la reforma estatal los sujeta a los términos que establece la Legislatura y al propio presupuesto de egresos del Estado.

Estas observaciones no fueron consideradas porque los legisladores consideraron que se realizaron fuera del plazo establecido para la consulta.

La posición del gobierno del estado

Sin duda los legisladores del PRI trabajaron con mucha proximidad con la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos del gobierno del estado. Los acuerdos entre los legisladores con la posición del Ejecutivo local llevaron a éste a no enviar una iniciativa propia, lo cual facilitó la negociación con los demás partidos.

Sin embargo, algunos entrevistados afirman que hubo “una exacerbada intervención de parte del gobierno del estado en los municipios” o “que el gobernador ejerció una influencia relevante sobre el contenido de la reforma, concretamente para que no se hicieran más específicas las adecuaciones al 115 Constitucional”. Y el único municipio que lo hizo explícito fue Texcoco al decir que: “definitivamente sí tuvo incidencia el gobernador. Hay una tendencia a dejar mayor ámbito de atribuciones y facultades a favor del Ejecutivo estatal y en detrimento de los municipios. Su intervención tiende a perjudicar el fortalecimiento municipal”.

La limitada participación de los ayuntamientos

Como se adelantó, la participación del principal actor interesado en la reforma, el municipio, fue muy restringida. Conviene conside-

rar entonces algunos rasgos del mapa político municipal en el Estado de México. Según la pertenencia política del Ejecutivo municipal la distribución de los municipios es la siguiente:

CUADRO 2
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO
SEGÚN PARTIDO POLÍTICO QUE CONTROLA
EL EJECUTIVO LOCAL, 1999-2002

| <i>Partido político</i> | <i>Núm. de municipios</i> | <i>Población</i> |
|-------------------------|---------------------------|------------------|
| PRI | 69 | 3'707,288 |
| PAN | 30 | 7'170,242 |
| PRD | 21 | 2'190,311 |
| PT | 1 | 9,225 |
| Otros | 1 | 19,620 |
| Total | 122* | 13'096,686 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, septiembre de 2001.

*Nota: en la actualidad son 124 municipios, ya que en enero de 2002 se crearon dos.

En el cuadro 2 se indica que el PAN es el partido que gobierna al 54 por ciento de la población a nivel municipal; el PRI, al 25 por ciento; y el PRD, al 16 por ciento. Sin embargo, como se verá seguidamente, ninguno de los tres principales partidos políticos realizó una intensa consulta entre sus representados. Por otra parte, debe señalarse que a pesar de que las reformas a la Constitución debían ser avaladas por la mitad más uno de los ayuntamientos, se estuvo muy lejos de lograrlo en la reforma municipal estatal. Se afirma que cuando se aprobó se notificó a los ayuntamientos pero sólo 10 la aprobaron y Texcoco y Cuautitlán Izcalli lo hicieron extemporáneamente, en contra y a favor con observaciones respectivamente.

Un representante del PAN entrevistado afirmó que ellos estuvieron en contacto con los municipios en los que gobierna su partido y que realizaron mesas de trabajo para discutir la reforma. Al mismo tiempo, afirmó que sólo sabía por la prensa que hubo algunas inconformidades porque hasta el vencimiento del plazo ningún municipio se había manifestado en contra. Esto se afirma a pesar

de que el presidente municipal de Texcoco y otros miembros del cabildo fueron a presentar su inconformidad en la legislatura local. Por su parte, un Legislador del PRI afirmó que la situación generada por Texcoco era “un problema político ya que el diputado por Texcoco sí avaló la reforma”. En contraposición un diputado del PRD afirmó que “en la fracción parlamentaria del PRD existe comunicación hacia fuera”. Pero agregó “de manera formal no se dio... en este sentido hay que reconocer esa falla, pero creemos que debemos ir con ellos poco a poco”. Es decir, para él se trata de un problema de procedimiento.

Frente a ello la opinión de presidentes municipales o funcionarios locales varía según el partido político al que pertenecen. Por ejemplo, el presidente municipal de Atizapán (PRI) sostuvo:

enviamos nuestras propuestas, desde luego la Cámara es también autónoma. Lo hicimos hace siete meses, es decir en diciembre del 2000, se solicitó el apoyo del departamento jurídico del municipio y participó el cabildo completo. Hicimos una propuesta por escrito a través de nuestro diputado local, para hacerlo llegar a la fracción parlamentaria.

La invitación fue a través de un oficio, siempre ha existido una gran comunicación con los diputados.

Además evalúa que el papel de los partidos fue de acercamiento y de negociación para que no hubiese conflicto.

En contraposición el presidente municipal de Almoloya del Río (PRD) dijo que casi no han participado, y que el proceso comenzó en enero de 2001. “Los diputados del PRD nos mandaron unos documentos para hacer comentarios. La participación fue por escrito, puro comentario, luego fue más directa con nuestros diputados antes de que se aceptara la reforma.”

El secretario de Gobierno del municipio de Toluca (PAN) expresó que

los acercamientos se han seguido con el propósito de aclarar algunas dudas y hacer algunos planteamientos, pero fue muy

ligera, muy relativa la aportación que pudo hacer el ayuntamiento, más que nada porque nunca existió una mecánica muy formalizada por parte de la legislatura, por parte de los diputados para percatarse del contexto... El municipio no implementó ninguna actividad, el tiempo para las adecuaciones coincidió con nuestro ingreso al gobierno municipal. Cosa que nos limitó mucho... El Congreso no invitó formalmente a participar... ya a la vuelta de la aprobación hubo indicaciones que nos hicieron para aportar por escrito sugerencias, el mismo día que se iba a someter a la discusión. Por otro lado, nosotros estamos también en la revisión, en el estudio, sentimos que se debió haber arrancado el proceso de revisión con más anticipación.

También informó que hubo un pequeño foro organizado días antes de la reforma convocado por una de las Legislaturas y no tuvo eco.

Todo indica que se trató de una participación muy acotada por la legislatura y que efectivamente los legisladores no utilizaron procedimientos formales ni informales que fuesen eficaces para garantizar la participación de las autoridades y representantes municipales, en todo caso se optó por formas muy mediatizadas y por instrumentos formales. Por otra parte, prevalece la idea de que los legisladores optaron por los argumentos menos comprometedores que facilitaban la aprobación de la reforma.

Los temas relevantes no incluidos

Además de los temas a los que ya se hizo referencia hay otros temas relevantes que no fueron incluidos en la reforma aprobada y deberán ser discutidos en la agenda futura. Entre estos deben mencionarse:

- Ampliar las facultades fiscales de los ayuntamientos.
- Ampliar sus facultades para legislar sobre ciertas materias que con cierta regularidad tienen que ser todavía aprobadas en la Legislatura.
- Mayor libertad para disponer de sus recursos, obviamente poniendo las restricciones necesarias.

- En el aspecto reglamentario municipal otorgar mayor autonomía en materia patrimonial.
- Alargar el periodo del gobierno municipal a cuatro años.
- Aprobar la reelección de los miembros del ayuntamiento regidores y presidentes municipales.
- Establecer categorías de ayuntamientos (rurales, semiurbanos, urbanos, etcétera).

Sin duda, existe el consenso entre los entrevistados de que hay mucho por hacer en relación con la reforma más allá de adecuar el conjunto de la legislación estatal. En lo fundamental se cree que los municipios deben demostrar que pueden asumir las nuevas responsabilidades que se les asignaron en la reforma de 1999. La idea que persiste es que los municipios son ámbitos de gobierno con limitadas capacidades institucionales y limitados recursos humanos y que transformar esta realidad llevará aún mucho tiempo.

La participación de la sociedad civil y los académicos

La participación social también fue muy débil. Prácticamente se limitó a buzones cuyos resultados no se conocieron. Por otra parte, sólo algunos de los entrevistados aludieron al trabajo de la Agenda de la Reforma Municipal como aportación de los académicos al proceso.

Representantes del PRI sostienen que ellos hicieron consultas en el interior de su partido, se “ventilaron o se ciudadanizó la consulta, incluso en la prensa porque había una corriente muy fuerte de fortalecimiento municipal de gente interesada, de intelectuales”. Además el PRI integró un equipo y consultó abogados y académicos los cuales, según se informó, ofrecieron “asesoría extramuros”.

El PAN se apoyó en las fundaciones Rafael Preciado Hernández y Miguel Estrada Iturbide, las cuales tuvieron participación aportando una iniciativa y también promoviendo mesas de trabajo. Las aportaciones más relevantes de las organizaciones sociales fueron en materia de “hacienda pública municipal, la independencia del municipio en el ejercicio de las funciones, su capacidad de asocia-

ción, de limitar la injerencia del gobernador y fortalecer a los regidores, síndicos y presidentes municipales”. Los entrevistados del PAN aceptaron que las universidades emitieron algunas opiniones, pero no supieron precisar cuáles.

El Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México también participó y varios entrevistados coincidieron en que también lo hicieron los abogados más connotados, las personas estudiosas del municipio y los propios diputados a través de sus asesores.

Esto indica que no hubo un proceso que estimulara la participación directa de la ciudadanía, sino que los legisladores actuaron como intermediarios de las posiciones de los diferentes actores sociales y políticos interesados en la cuestión municipal.

BALANCE GENERAL

PUEDE decirse que la preocupación por los temas del municipio en el Estado de México ha estado bastante presente en la escena política local, en las últimas décadas. Diversos actores sociales y políticos (presidentes y regidores, ONG, asociaciones de municipios, grupos de profesionistas y académicos) han mostrado interés en participar en diversos foros que antecedieron a la reforma municipal a nivel nacional.

A pesar de ello el proceso de la reforma municipal de la Constitución estatal de 2001 se caracterizó por:

- Estar prácticamente confinado a la Legislatura del estado al realizarse con una escasa participación de otros actores, principalmente los municipios.
- La aprobación de las modificaciones por unanimidad, es decir, aprobadas por todos los miembros de las fracciones parlamentarias, siendo la primera vez que la LIV Legislatura lograba este nivel de consenso entre los parlamentarios de los diferentes partidos políticos que la componen.

Cabe preguntarse cómo fue posible este proceso que, a diferencia de los pronósticos realizados, no dio origen a un amplio deba-

te, a fuertes desacuerdos, ni a una amplia participación social y política de los actores involucrados, particularmente los municipios. Tal vez esto puede atribuirse a un conjunto de causas, entre las cuales pueden mencionarse:

- La propia dinámica legislativa que no posee procedimientos formalmente establecidos para realizar las consultas pertinentes a una determinada materia cuando se pretende modificar la Constitución local, así como los limitados tiempos establecidos para debatir las iniciativas y aprobarlas.
- La poca comunicación que existe entre las autoridades y representantes locales (municipales) y los legisladores, inclusive cuando se comparte la pertenencia a un mismo partido político.
- La débil presencia de las asociaciones de municipios para asesorar a los municipios sobre las potencialidades de la reforma legislativa de nivel federal.
- El propio carácter de ámbito subordinado que se le atribuye al municipio en el sistema político federal, aun cuando la Constitución federal lo considera un ámbito del gobierno local.

Por ello no hay duda de que a lo largo del proceso se dio una mínima participación de los municipios y de la sociedad local.

Los municipios del estado, algunos de los cuales presentaron propuestas sobre ciertos temas a través de sus representantes políticos, una vez aprobadas las modificaciones no se manifestaron masivamente. Sólo 12 de 122 expresaron su posición frente a la reforma. De éstos 10 la aprobaron, el municipio de Cuautitlán efectuó señalamientos y Texcoco la rechazó, lo cual no invalidó el proceso porque se hizo fuera del tiempo fijado por la Legislatura.

En cuanto a los avances debe mencionarse que lo más importante para los municipios es que con esta reforma se reconoce su capacidad de asociarse para la prestación de servicios y para eficiencia, así como también la posibilidad de establecer vínculos, acuerdos concretos con otros municipios. También refuerza el concepto de autonomía municipal y se le dan nuevas facultades como órgano de gobierno.

Se fortalece la hacienda pública municipal porque muchas disposiciones que en la Constitución están consagradas, ahora se amplían un poco más. Por ejemplo, no hay ninguna predeterminación en cuanto a la utilización de los recursos, sino que se establece que se asignarán preferentemente a la satisfacción de las necesidades populares.

Se clarificó el procedimiento para lo que es la suspensión y revocación del mandato del ayuntamiento y lo referente al órgano sustituto de los consejos municipales, tanto para su elección como para cuando van a funcionar; y lo referente a los ayuntamientos provisionales.

En el caso del gobernador del estado se fortaleció su figura en relación con el desarrollo urbano y con la designación de una terna para conformar un consejo municipal en el caso de supresión de un ayuntamiento. Pero al mismo tiempo, se limitó su actuación definiendo acciones en las que ya no debía de intervenir, por ejemplo, la celebración de convenios entre municipios.

A los presidentes municipales se les dota de la facultad para expedir acuerdos, la cual antes no tenían. Van a tener un periodo más amplio para presentar su informe de gobierno del 1o. al 15 de agosto. Se le otorga el mando de la seguridad pública, la policía preventiva, la cual debe ser creada y se limita la injerencia del gobernador a casos extremos.

Pero todas estas modificaciones y adiciones parecen ser insuficientes para fortalecer el municipio como gobierno local autónomo. Así, al preguntar a los entrevistados si ¿es necesaria una nueva reforma municipal para fortalecer a los ayuntamientos?, la mayoría contestó afirmativamente argumentando que quedaron muchas cuestiones pendientes de resolver, tales como:

- Introducir algunas precisiones en la ley orgánica sobre la actuación de las autoridades auxiliares, en particular su capacidad para cobrar por servicios que son funciones propias de los tesoreros.
- Aclarar aún más el esquema de designación de funcionarios municipales, el cual queda muchas veces sujeto a cuestiones de naturaleza política en los ayuntamientos.

- Explicitar las condiciones que pueden hacer factible la desaparición de un ayuntamiento porque de alguna forma esto eleva el grado de incertidumbre de los gobiernos municipales y amplía los márgenes de control político de otras instancias superiores.
- Promover el desarrollo institucional, el fortalecimiento de las instituciones públicas municipales y el fortalecimiento de sus recursos financieros, así como promover el servicio civil de carrera.
- Garantizar que haya una continuidad en los programas y planes municipales independientemente del signo político del gobernante en turno.
- Incluir la reelección inmediata del presidente municipal y de los miembros del cabildo.

Por todo ello puede decirse que al igual que en el contexto nacional, en el caso del Estado de México, la reforma municipal fue un proceso que concluyó lográndose un alto grado de consenso entre los legisladores de los diferentes partidos políticos respecto a sus contenidos y alcances. También, al igual que la reforma al artículo 115 de la Constitución de la República realizada en 1999, puede decirse que con este proceso recién se inicia el camino de incorporar las transformaciones legales que permitan avanzar en la construcción de gobiernos locales libres, autónomos, eficientes y democráticos.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1997, comentada, 10a. edición, México, UNAM, Miguel A. Porrúa.
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL 2000, *El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional*, México, 2000.
- GARZA, Gustavo (coord.), 2000, *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2001a, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca.
- , 2001b, *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*.
- GUILLÉN, Tonatiuh (coord.), 1998, *Agenda de la Reforma Municipal*, (www.municipio.org.mx).

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para el Estado de México, Toluca de Lerdo, México, 20 de marzo de 2001, fracción legislativa del Partido Revolucionario Institucional.

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para el Estado de México, Toluca de Lerdo, México, capital del Estado de México, 2001, fracciones legislativas del Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y el Partido Democracia Social.

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para el Estado de México, Toluca de Lerdo, México, 2001, fracción legislativa del Partido de la Revolución Democrática.

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para el Estado de México, Toluca de Lerdo, México, 2001, fracción legislativa del Partido Acción Nacional.

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para el Estado de México, Toluca de Lerdo, México, 2001, fracción legislativa independiente.

Ziccardi, Alicia, 2000, *Municipio y Región*, Cuadernos de Debate, IISUNAM, CIDE, CESEM, CERES, México.

Material hemerográfico

El Heraldó de Toluca, 2001, Toluca.

El Diario, 2001, sección Toluca.

El Sol de Toluca, 2001, Organización Editorial Mexicana.

Cambio tres PM, 2001, MAZ Ediciones, Toluca.

Síntesis Informativa, Dirección General de Comunicación Social del Congreso, LIV Legislatura, Estado de México, 2001.

Gaceta del Gobierno, periódico oficial del Gobierno del Estado de México, núm. 92, Decreto núm. 23, Toluca de Lerdo, México, 16 de mayo de 2001.

Entrevistas

Funcionarios estatales

LARIS CASILLAS, Jorge, vocal ejecutivo del Instituto Hacendario del Estado, Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado Mexico. Entrevista realizada el 31 de mayo de 2001.

MIRANDA NAVA, Luis E., subsecretario de Asuntos Jurídicos. Entrevista realizada el 25 de abril de 2001.

Legislatura del Estado de México

GALÁN, Carlos y Arturo Peña (asesor), diputado de la fracción independiente, 2000-2003. Entrevista realizada el 18 de mayo de 2001.

LUGO NAVA, Ángel Luz, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, PRI, 2000-2003. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2001.

MARTÍNEZ MIRANDA, Alberto, secretario de la Gran Comisión, PRD, 2000-2003. Entrevista realizada el 17 de mayo de 2001.

MOYA MARÍN, Angélica, diputada local y secretaria de la Comisión de Asuntos Constitucionales, subcoordinadora de la fracción legislativa del Partido Acción Nacional, PAN, 2000-2003. Entrevista realizada el 23 de mayo de 2001.

OSORNIO SÁNCHEZ, Arturo, miembro del Comité de Estudios Legislativos, PRI, 2000-2003. Entrevista realizada el 18 de mayo de 2001.

PRECIADO, Alfredo, asesor del diputado Juan Antonio Preciado, PRD, 2000-2003. Entrevista realizada el 9 de mayo de 2001.

Funcionarios municipales

ANZÁSTIGA ÁLVAREZ, Luis, presidente municipal de Almoloya del Río, 2000-2003, PRD, Entrevista realizada el 13 de junio.

MORENO DÍAZ, Adriana, secretaria del ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, 2000-2003, PAN. Entrevista realizada el 02 de julio de 2001.

ROJAS RAMÍREZ, Octavio, presidente municipal de Santa Cruz Atizapán, 2000-2003, PRI. Entrevista realizada el 18 de junio de 2001.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Juan Rodolfo, secretario del ayuntamiento de Toluca, 2000-2003, PAN. Entrevista realizada el 9 de mayo.

VEGA MEMBRILLO, Constanzo de la, secretario del ayuntamiento de Texcoco, 2000-2003, PRD. Entrevista realizada el 15 de junio de 2001.

Organizaciones sociales y asociaciones civiles

MANCILLA, Sergio, Centro de Estrategia Municipal. Entrevista realizada el 7 de mayo de 2001.

PINEDA, Luis, coordinador del Programa Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local Equipo Pueblo. Entrevista realizada el 22 de agosto de 2001.

SALAZAR RODRÍGUEZ, José Flavio, delegado regional del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Valle de Chalco. Entrevista realizada el 3 de junio de 2001.

Otras entrevistas

CÓRDOVA, Juan Carlos, Instituto de Estudios Legislativos. Entrevista realizada el 11 de junio de 2001.

NAVA ARELLANO, José, abogado de la Oficialía Conciliadora de Arbitraje del ayuntamiento. Entrevista realizada el 31 de mayo de 2001.

SOZAYA, Miguel, maestro en Administración Pública, ENEP Acatlán. Entrevista realizada el 13 de julio de 2001.

Medios de comunicación

DÁVILA HERNÁNDEZ, Israel, reportero del periódico *Cambio y Manifiesto*. Entrevista realizada el 3 de mayo de 2001.

GÓMEZ, Enrique, reportero del periódico *Reforma*. Entrevista realizada el 3 de mayo de 2001.

ROSAS RODRÍGUEZ, José Ángel, reportero de TVC Noticias. Entrevista realizada el 3 de mayo de 2001.

VARGAS, Angélica, reportera de *Diario de Toluca*. Entrevista realizada el 3 de mayo de 2001.

BLANCA ACEDO*

Pluralidad política e innovación en la reforma municipal de Colima

INTRODUCCIÓN

COLIMA es un estado que sobresale porque ha estado muy atento en cumplir los plazos marcados por la Constitución federal para adecuar su Constitución y leyes de acuerdo con lo contemplado en el artículo segundo transitorio del decreto publicado el 23 de diciembre de 1999, que reforma el artículo 115 de la Constitución federal. De lo anterior da cuenta el hecho de que el día que entró en vigor el decreto de reformas al artículo 115 de la Constitución federal, el 23 de marzo del año 2000, en el estado de Colima se instaló la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, instancia sumamente innovadora que se creó a partir de una iniciativa de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana del Congreso local, con la finalidad de elaborar la iniciativa de reformas a la constitución estatal, en la que participaron todos los municipios del estado, un representante del Poder Ejecutivo, los coordinadores de los grupos parlamentarios con presencia en el Congreso local y los integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana. El último día de sesiones de la LII Legislatura, el 30 de septiembre del año 2000, fue aprobada la iniciativa elaborada y avalada por todos los miembros de la comisión técnica, la cual reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Colima en materia municipal, iniciativa aprobada por todos los diputados que integraban la LII Legislatura.

*Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

Correspondió a la siguiente Legislatura, la LIII, cumplir con el mandato constitucional de hacer las adecuaciones a la legislación secundaria. Los trabajos en esta segunda etapa se concentraron en el Congreso local y fueron conducidos por la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, la que convocó a una consulta pública para recoger la opinión de la ciudadanía, mecanismo a través del cual se recuperó la opinión de los ayuntamientos, ya que no se mantuvo la figura de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense. A la fecha el Congreso ha aprobado una nueva ley del municipio libre, cuya iniciativa fue elaborada conjuntamente por las tres fracciones parlamentarias con presencia en el Congreso local; una nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal; una ley que no existía de patrimonio municipal; una nueva ley de deuda pública y reformó la ley de catastro. Las cuatro primeras leyes fueron aprobadas por consenso; la iniciativa que reformó la Ley de Catastro fue aprobada sólo con los votos del PRI, PAN y PT ya que los diputados del PRD votaron en contra. Los legisladores locales colimenses además de avanzar en las adecuaciones en la legislación secundaria, se preocuparon por establecer disposiciones que obligaran a los ayuntamientos a atender sus obligaciones en materia reglamentaria conforme a las reformas aprobadas, por lo que el decreto de reformas a la Constitución estatal contempla en uno de los artículos transitorios el plazo de un año para que los ayuntamientos adecuen sus reglamentos, plazo que se vence en marzo del 2002.

Para la realización de este trabajo, en el que nos centramos en las reformas a la Constitución estatal y la nueva Ley del Municipio Libre, tuvimos acceso a una serie de leyes y documentos como la versión anterior y la reformada de la Constitución estatal; la ley Orgánica del Municipio Libre publicada en 1995 (con las adecuaciones de 1999) y la nueva Ley del Municipio libre; las actas de las sesiones de trabajo de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, los anteproyectos de una nueva ley municipal elaborados uno por el grupo parlamentario del PAN y otro por el del PRD; la mayoría de las ponencias presentadas en los foros de consulta popular sobre la reforma de las leyes en materia muni-

cial; el *Diario de los Debates del Congreso del Estado de Colima* correspondiente a las fechas en que los partidos políticos fijaron sus posicionamientos con relación a las reformas a la Constitución estatal y la nueva Ley del Municipio Libre, así como a una serie invaluable de testimonios de los principales actores locales que participaron en las jornadas colimenses para hacer las adecuaciones en materia municipal de acuerdo con las reformas al artículo 115 de la Constitución federal.

CONTENIDO LEGISLATIVO

LOS INTEGRANTES de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense se propusieron llevar a cabo una revisión integral del texto constitucional y no circunscribirse a realizar adecuaciones en los artículos comprendidos en el Título VII, capítulo único, denominado “Del Municipio Libre”. De esta forma, aunque es el artículo 87 de la Constitución estatal el que requirió de una nueva redacción y en mayor medida incorpora las disposiciones del artículo 115 constitucional producto de la reforma a la Constitución federal publicada el 23 de diciembre de 1999, no sólo fueron modificados el resto de los artículos ubicados en el Título VII de la Constitución, sino también otros artículos comprendidos en otros capítulos, destacando por su importancia los capítulos relativos a las facultades del Congreso, del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de la jurisdicción en materia administrativa.

En las modificaciones del texto de la Constitución de Colima distinguimos tres tipos de reformas: la inserción literal de las recientes disposiciones incorporadas en el artículo 115 de la Constitución federal, la interpretación de algunas de estas disposiciones, y las innovaciones que se introdujeron en la Constitución estatal aunque no existiera un mandato de la Constitución federal, asumiendo el Congreso local, como se expresa impecablemente en la exposición de motivos de la iniciativa, el ejercicio de su autonomía constitucional. La ampliación del contenido de la reforma desde la perspectiva estatal se reflejó en la modificación de algunos temas ya contemplados en la Constitución local y de otros ubicados en

la ley orgánica municipal que fueron elevados a rango constitucional.

En el artículo 87 de la Constitución de Colima se incorpora la mayoría de las disposiciones del artículo 115. En gran medida esta inserción es literal por lo que recomendamos revisarla directamente en el citado artículo de la Constitución estatal. En algunos casos, la legislatura local interpreta lo que establece el artículo 115 de la Constitución federal, y legisla al respecto, por ejemplo: en el último párrafo de la fracción II del artículo citado se establece que serán las legislaturas estatales las que emitirán las normas para establecer los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado o entre aquéllos. Con las reformas, en la Constitución estatal se precisa que será el Supremo Tribunal de Justicia el órgano que resolverá con relación a dichos conflictos.¹ Otro ejemplo de desarrollo de los planteamientos que contiene el artículo 115, lo encontramos cuando el Constituyente Permanente estatal decidió incorporar en la Constitución y no en la legislación secundaria como establece el texto de la Constitución federal, las decisiones en el ayuntamiento que requieren de mayoría calificada.

Los temas que por primera vez son incorporados en la Constitución de Colima por el Congreso local en el ejercicio de su autonomía fueron los siguientes:

–Se fortalece el trabajo de las comisiones en el cabildo a través de un artículo que regula el trabajo de las mismas. Además de señalar las facultades y obligaciones de las comisiones, se establece que éstas dispondrán de recursos humanos, financieros y materiales para el cumplimiento de sus funciones.

¹ Con relación a esta disposición encontramos la siguiente reflexión en la exposición de motivos de la iniciativa de ley "El penúltimo párrafo constituye una novedad, sin apartarse de su espíritu con relación a su similar de la reforma constitucional, al precisar que sea el Supremo Tribunal de Justicia, de conformidad con el procedimiento que establezca la ley respectiva, el órgano que resuelva los conflictos que se presenten entre los municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) que comentamos. *Si observamos a detalle el texto de la reforma constitucional federal, se apreciará que la misma se limitó a regular la facultad para que la Legislatura estatal emita las normas procedimentales.* Creemos que la redacción que proponemos mejora dicha hipótesis". Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima en materia municipal, 22 de agosto del año 2000.

–Se otorga a los ayuntamientos la facultad exclusiva para decidir sobre la afectación, uso y destino de sus bienes, los cuales sólo podrán enajenar cuando así lo justifique el interés público. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima disponía que los ayuntamientos requerían la autorización del Congreso del estado.

–Se elevan a rango Constitucional las causas por las que el Congreso del estado podrá declarar que los ayuntamientos han desaparecido o se han desintegrado, así como los casos para suspender o revocar el mandato de los municipios.

–Se define en la Constitución un sistema de sustitución de municipios, tanto en lo que se refiere a las faltas definitivas como temporales.

–Se establece en la Constitución los requisitos para crear municipios. El texto constitucional previo si bien contemplaba el número mínimo de habitantes para crear una municipalidad, el resto de los requisitos estaban definidos en la ley orgánica municipal.

Antes de la reforma constitucional citada, estos temas estaban regulados en la legislación secundaria, particularmente en la ley orgánica municipal. Fue intención del legislador local elevar a rango constitucional estas disposiciones y reformar el contenido de las mismas. Uno de los aspectos que más llama la atención en el caso de la reforma municipal en el estado de Colima, es la reflexión que se expresó recurrentemente tanto en los trabajos de la comisión técnica como en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que reforma la Constitución, en el sentido de recuperar el ejercicio de la autonomía estatal en el ámbito constitucional y la participación de los municipios como parte del Constituyente permanente estatal.² Al incorporar estos temas en la Constitución del

² En la exposición de motivos de la iniciativa de ley encontramos las siguientes reflexiones: "Nuestra Constitución local, en el proceso de reformas que analizamos, no podrá desacatar las prescripciones municipales constitucionales aprobadas en el mes de diciembre del año anterior; en cambio, con base a su autonomía, sí tiene la competencia para ampliarlas, profundizarlas, complementarlas... En este aspecto, la labor que sustenta este proyecto no se limitó a la transcripción literal e indiscriminada del texto constitucional federal en la Constitución

estado, los ayuntamientos aseguraban su participación tanto en la formulación de la iniciativa de reforma constitucional (mediante el mecanismo que se adoptó en el estado para elaborar la iniciativa de ley a través de la instalación de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense), como en su aprobación, ya que la Constitución contempla que se requiere el voto de la mayoría de los ayuntamientos para que sean aprobadas las reformas o adiciones a la Constitución estatal. Si estas disposiciones hubieran permanecido en la legislación secundaria, los ayuntamientos no habrían tenido oportunidad de participar en la modificación de su contenido, ya que la Constitución local, si bien otorga a los ayuntamientos el derecho de iniciar leyes en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal, no asegura la participación de los ayuntamientos en la formulación o aprobación de la legislación secundaria en materia municipal.

Entre los temas que ya estaban contemplados en la Constitución estatal antes de la reforma reciente, y que fueron modificados sustancialmente con la reforma constitucional encontramos los siguientes:

–Las bases para la integración de los ayuntamientos. La fórmula electoral contemplada en la Constitución estatal para la integración de los ayuntamientos de los municipios ubicados en el estado, asignaba automáticamente al partido que ganaba la elección las dos terceras partes de los puestos en el cabildo, independientemente de los resultados de las elecciones municipales, por lo que la medida incorporada en la última reforma del artículo 115 de la Constitución federal, que establece mayo-

local. En donde el texto fundamental no permite variaciones, se respetó íntegramente su inserción, pero cuando éste faculta a las entidades federativas para introducir nuevos elementos, con base en el principio de la autonomía estatal, se ha procedido a presentar a la consideración de esa Soberanía aspectos novedosos en materia municipal, tanto en la redacción como en el contenido... Además, en ejercicio de la autonomía estatal, se consideró oportuno dar pasos adelante del marco normativo mínimo del artículo 115 constitucional que determina para los Estados y se elevó a rango constitucional algunos aspectos que actualmente se tienen contemplados en leyes secundarias, para que los municipios como parte integrante del Constituyente Permanente estatal, participen y aprueben estas reformas de vital importancia en el ámbito municipal." *Idem*.

ría calificada para la toma de algunas decisiones en el cabildo, no tenía sentido si se mantenía igual la fórmula para la integración de los ayuntamientos. Durante los trabajos de la comisión técnica se reparó en este hecho, por lo que se planteó modificar la fórmula. Los cambios fueron los siguientes: se estableció que el número de integrantes de cada ayuntamiento estuviera en función del número de habitantes de cada municipio y en cada rango de población se disminuyó un regidor de mayoría relativa y se aumentó un regidor de representación proporcional, con lo que se elimina que el partido político que gane la elección disponga automáticamente de la mayoría calificada. –Autoridades auxiliares. El texto constitucional establecía que la administración municipal se ejerce por los ayuntamientos, por las juntas municipales que residirán en los pueblos y por los comisarios municipales que residirán en las rancherías. Que las juntas estarían integradas por tres miembros, los cuales serían nombrados por el ayuntamiento conforme al procedimiento establecido en la ley, y los comisarios de acuerdo también con lo que se dispusiera en la legislación secundaria. Ambos durarían en su cargo tres años. Con la reforma aprobada por el Congreso local el 30 de septiembre del 2000 se reducen las disposiciones constitucionales con relación a la regulación de las autoridades auxiliares a lo siguiente “...Las comisarías, juntas y delegaciones, en su caso, serán autoridades auxiliares municipales, sus integrantes serán designados por los ayuntamientos de conformidad con el procedimiento que aprueben para tal efecto”.³ Con esta disposición, el mecanismo para nombrar a las autoridades auxiliares municipales ya no estará regulado en la legislación secundaria (Ley Orgánica Municipal), y el Congreso local deja de ser la instancia que establece las bases generales para su regulación y en particular su nombramiento. Con la nueva redacción se traslada al ayuntamiento la facultad de decidir el procedimiento para designar a estas autoridades.

³ Decreto 310 por el que se reforma adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, Colima, Col., sábado 30 de septiembre del año 2000.

–Resolución de controversias entre la administración municipal y los particulares. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado tenía a su cargo la facultad de dictar resoluciones y dirimir las controversias entre las autoridades municipales y los particulares. Con la reforma, los ayuntamientos deberán establecer los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias en una primera instancia entre la administración municipal y los particulares, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado conocerá en segunda instancia los recursos de apelación que los afectados puedan interponer. En la legislación secundaria se establecerán las bases para constitución de estos órganos.

En cuanto a los temas que no sufrieron modificación y se mantienen en el texto constitucional vigente encontramos los siguientes: la duración del periodo de gobierno municipal de tres años; el derecho de iniciativa popular de reglamento municipal; el principio de que los actos de gobierno de las autoridades municipales podrán ser sometidos a plebiscito; lo relativo a que las renunciaciones y licencias de los munícipes se admitirán y concederán por sus respectivos cabildos.

En la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense la mayoría de las decisiones fueron tomadas por consenso. El único actor que presentó un proyecto de reformas a la Constitución fue el Ejecutivo. Las propuestas presentadas por el representante del gobernador ante la comisión técnica, que además fueron incorporadas en la iniciativa de ley son las siguientes:

la solución institucional para cuando no se aprueba, el 31 de diciembre, el presupuesto de egresos y las leyes de ingreso estatal y municipales; la claridad y el alcance en la facultad del Congreso de revisión y fiscalización de cuentas públicas; el mecanismo adecuado para la resolución de controversias entre municipios o de éstos con los poderes Legislativo y Ejecutivo, a cargo del Supremo Tribunal de Justicia; la necesaria creación de órganos municipales que resuelvan los conflictos

que se generen entre los particulares y las administraciones municipales; la reflexión de un nuevo esquema para hacer realidad la decisión del órgano revisor federal de aprobar, por mayoría calificada de dos tercios, los asuntos importantes del municipio; un sistema de designación de autoridades municipales auxiliares con base en la decisión que tomen cada uno de los Cabildos; y las hipótesis detalladas para resolver los diversos casos que puedan interrumpir el adecuado funcionamiento de los Ayuntamientos.⁴

Otros temas fueron incorporados a lo largo de las sesiones de trabajo de la comisión, como son los relativos al fortalecimiento de las comisiones en el cabildo; la sustitución del presidente municipal en caso de licencia o ausencia; la facultad exclusiva de los ayuntamientos para decidir sobre la afectación, uso o destino de sus bienes. La mayoría de los temas fueron acordados por unanimidad. Algunos fueron votados, como los relativos a los órganos de lo contencioso administrativo; la fórmula de suplencias; la votación calificada para determinadas decisiones en el cabildo, por nombrar algunos. El tema más polémico fue el relativo a la nueva disposición que regula las autoridades auxiliares, a lo que se opuso el PRD y el representante del municipio de Colima.

En cuanto a las reformas a la Constitución estatal que no prosperaron y que fueron presentadas durante los trabajos de la comisión técnica encontramos las siguientes:

- Ampliación del periodo de gobierno a cuatro años, presentada por el representante del municipio de Villa de Álvarez (PAN).
- Modificación hacia un sistema de representación proporcional pura de la fórmula para traducir votos en escaños en la integración de los ayuntamientos. Sobre este tema presentaron propuestas el representante del ayuntamiento de Villa

⁴Palabras pronunciadas por el licenciado José Gilberto García Nava, director general de Gobierno y representante del Ejecutivo ante la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, en la ciudad de Colima, Colima, el 7 de septiembre de 2000.

de Álvarez (PAN) y el coordinador de la fracción del PRD en el Congreso del estado. El licenciado Antonio Morales de la Peña, secretario del ayuntamiento de Villa de Álvarez, se manifestó por un sistema de regidurías con base en el principio de representación proporcional pura. El profesor Arnoldo Vizcaíno, diputado por el PRD, propuso una fórmula de representación proporcional para todos los cargos del cabildo. En la propuesta del PRD, la presidencia municipal se asignaría al partido que obtuviera la mayor votación, la sindicatura a la misma planilla siempre y cuando hubiera ganado por lo menos con el doble de votos de la planilla que quedó en segundo lugar. Todos los regidores serían electos por el principio de representación proporcional pura. Además que se adoptaría un sistema similar al del Congreso del estado, de 60-40 miembros entre diputados de mayoría y de representación proporcional. En contra de estos planteamientos en pro de una mayor equidad en la proporción entre votos y puestos en el cabildo, se argumentó que la ampliación de la representatividad no garantizaba el principio de gobernabilidad.

—La propuesta del representante de la fracción parlamentaria del PRD en la comisión técnica, en el sentido de que se perfeccionara el proceso de elección de las autoridades auxiliares, pero que no se dejara éste en manos del ayuntamiento como proponían los representantes de los municipios de Villa de Álvarez y Manzanillo (PAN) y el representante del gobernador (PRI).⁵

⁵“El representante del Ejecutivo argumentó que era imprescindible que el ayuntamiento siga siendo el eje alrededor del cual gire toda gobernabilidad, en cualquier sistema de integración de Juntas Municipales que se establezca y explicó cómo surgió dicho sistema a propuesta del Partido de la Revolución Democrática, en el año de 1994. Enfatizó que por ninguna manera debe elevarse a rango de elección constitucional, el mecanismo de selección de las Juntas Municipales. Señaló la experiencia que se ha derivado de aplicar el mecanismo de elección directa de las Juntas Municipales, concluyendo que tenía la convicción que debe hacerse una amalgama de esos dos sistemas: que sea el cabildo el que proponga 5 nombres a la comunidad y los ciudadanos empadronados voten para los 3 cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, de conformidad con el número de votos obtenidos... Les dijo a los miembros de la Comisión que se olviden del sistema de elección actual, con convocatorias, campañas, etcétera, porque efectivamente ha traído muchos problemas, pero que no sea el cabildo, de manera discrecional, el que determine el nombramiento de las Juntas Municipales, sino que acuda necesariamente a los ciudadanos, en votación directa en comunidades pequeñas y mediante

El PRD argumentó que no se contradice la autonomía municipal y el reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno con el hecho de establecer en la Constitución estatal o en la ley municipal la regulación de las autoridades auxiliares. Así lo expresó posteriormente el diputado Jaime Sotelo, miembro de la LIII Legislatura "...nosotros impulsamos que no le quitamos la libertad del municipio el hecho que desde la ley o la constitución tuteláramos los derechos de los pueblos y las comisarías".⁶ La posición que prevaleció entre los miembros de la comisión técnica fue que se mantuviera en la Constitución estatal la referencia a las autoridades auxiliares del municipio, pero no el procedimiento para elegir las.

El municipio de Manzanillo (PAN) propuso que se considerara al catastro como facultad del municipio.

Sin duda alguna, de los cambios incorporados en la Constitución de Colima el tema que suscitó mayores controversias fue el relativo a la regulación de las autoridades auxiliares, y probablemente es el que en mayor medida nos permite evaluar las ventajas y limitaciones del espíritu de la reforma a la Constitución federal en materia municipal aprobadas en diciembre de 1999.

El argumento del PRI y del PAN para modificar el texto de la Constitución partía de que el procedimiento para nombrar a las autoridades auxiliares era muy imperfecto y proclive al conflicto, por lo que su propuesta consistía en que las bases del mismo ya no estuvieran definidas por el Congreso local (el texto constitucional estatal remitía a la ley orgánica municipal para tal efecto), y en trasladar al ayuntamiento la regulación del procedimiento para nombrar a las autoridades auxiliares. El PRD reconocía los defectos del sistema de elección por lo que proponía perfeccionarlo, pero no eliminar del texto de la Constitución estatal de los derechos

una votación basada en el padrón, en las grandes, para que la población participe también directamente en este mecanismo", Acta de la décimo tercera sesión de trabajo de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, Colima, Colima, 12 de julio del año 2000.

⁶Jaime Sotelo, diputado en la LIII Legislatura del Estado de Colima, entrevista realizada el 18 de septiembre de 2001 en la ciudad de Colima, Colima.

de los pueblos y las comunidades ubicadas en el territorio municipal.⁷

Los parámetros del debate con relación a la regulación de las autoridades auxiliares en la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, se dio en los siguientes términos: “a) La pertinencia de que continúe en el texto constitucional la referencia a las autoridades municipales auxiliares; b) el sistema de elección o designación de sus integrantes; c) el carácter de ser auxiliares del ayuntamiento y no autoridades autónomas”... el acuerdo que se logró fue “uno, que continúe en la constitución la referencia a las autoridades auxiliares de los municipios y dos, *que debido al carácter de orden de gobierno que tiene ahora el municipio, no se incluya en el texto el sistema para nombrarlas, quedando a cargo de cada cabildo determinar el mecanismo respectivo en su municipio*, por medio de un reglamento que al efecto expida”(14). Unos meses después de aprobada la reforma constitucional en materia municipal, el PRD presentó una iniciativa de reformas⁸ a la Constitución estatal en la que proponía que los integrantes de las comisarías, juntas y delegaciones fueran designados por los ayuntamientos conociendo y respetando la voluntad mayoritaria de los ciudadanos de cada demarcación.

⁷ La Ley Orgánica Municipal contemplaba un procedimiento híbrido para la elección de las autoridades auxiliares. El ayuntamiento si bien tenía que respetar a qué planilla le correspondía el primer, segundo o tercer lugar de acuerdo con los votos obtenidos por cada una, éste tenía la facultad de decidir quién de los tres candidatos que integraban la planilla ocupaba el cargo, no estaba obligado a respetar el orden (presidente, secretario y tesorero). De acuerdo con la opinión del PRD, con esta fórmula se generaron conflictos cuando la autoridad municipal no respetó el orden en como fueron registrados los candidatos de cada planilla. El conflicto más importante se presentó en El Colomo, Manzanillo, durante la administración de la alcaldesa Martha Sosa, de extracción panista. Aprobada la nueva disposición constitucional, ya hubo nombramiento de autoridades auxiliares. En ocho municipios del estado se mantuvo el proceso de elección directa y sólo en dos (Coquimatlán y Colima) las juntas y comisarías fueron nombradas por el ayuntamiento, sin un proceso previo de elección.

⁸ Iniciativa con proyecto de decreto del grupo parlamentario del PRD relativa al nombramiento de las autoridades auxiliares, LIII Legislatura del H. Estado de Colima, sesión ordinaria número 15, 7 de diciembre de 2000. Los argumentos del PRD los podemos ubicar en los considerandos de la iniciativa: “1. Que es primigenio el derecho de los pueblos que quien sea que los represente cuente con la anuencia expresa de los ciudadanos. 2. Que es incongruente e inaceptable que mientras que en las ciudades, sus habitantes en los barrios y colonias, tienen el derecho de elegir a sus representantes, este derecho pueda negarse por los ayuntamientos a los habitantes de los pueblos y rancherías. 3. Que no necesariamente existe contradicción cuando una autoridad auxiliar es elegida por los ciudadanos y designada por el ayuntamiento, pues esta designación no es otra cosa que la ratificación por cuenta de la autoridad de la

A diferencia del contenido de las reformas a la Constitución estatal en materia municipal que fue pactado básicamente entre el PAN y el PRI, la nueva ley del municipio libre refleja en mayor medida las visiones no sólo de estos dos partidos, sino también del PRD, partido que tuvo una presencia muy marginal en los trabajos de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense. La Ley del Municipio Libre del Estado de Colima fue producto de una iniciativa de ley elaborada conjuntamente por los tres grupos parlamentarios con presencia en el Congreso local, PRI, PAN y PRD y el diputado del PT que integran la LIII Legislatura. Tanto el PRD como el PAN elaboraron sus propias iniciativas de ley, las cuales no fueron presentadas en las comisiones del Congreso ya que todos los grupos parlamentarios acordaron elaborar una nueva ley a partir de una redacción conjunta. La iniciativa turnada a las comisiones dictaminadoras fue enviada con el título de Ley del Gobierno Municipal del Estado de Colima, sin embargo los integrantes de las comisiones dictaminadoras consideraron más adecuado el nombre de Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. Este cambio no es fortuito, como tampoco la eliminación

voluntad ciudadana a la que en todo momento está obligado a respetar, reservándose para sí el derecho de realizar designación diferente si después de designada la autoridad elegida ésta se aparta del cumplimiento de sus responsabilidades. Que están equivocados quienes creen que el carácter de «autoridad auxiliar» es sinónimo de incondicionalidad necesaria a la autoridad; pues si bien es cierto que la autoridad auxiliar representa a la municipal en su demarcación, también lo es que necesariamente esa autoridad auxiliar representa a los ciudadanos ante el ayuntamiento; dándose una responsabilidad biunívoca por lo que en su nombramiento necesariamente deben intervenir ambos actores: Autoridad municipal y ciudadanos de cada comunidad. 4. Que la experiencia durante los últimos años en que las comunidades participaron de manera directa, con su voto, en los nombramientos de las autoridades municipales fue muy positiva, pues no es exacto que se diera una lucha fratricida, ni menos que el hecho de que la autoridad auxiliar fuere de tendencia ideológica diferente al ayuntamiento fue jamás sinónimo de conflicto; antes al contrario, con frecuencia fue acicate de ambas autoridades para trabajar más intensamente en beneficio de las comunidades; siendo los escasos conflictos que se presentaron consecuencia de la falta de sensibilidad de alguna de las partes, regularmente del ayuntamiento que intentó escamotear o escamoteó la libre voluntad expresada por los ciudadanos; definiendo por ello como una involución la reciente reforma al artículo 88 de la constitución local en este apartado. 5. Que se reconoce al municipio como una entidad autónoma y a su autoridad municipal, el ayuntamiento, como autoridad constitucional única y son subordinación hacia arriba ni hacia abajo por lo que las autoridades auxiliares no cambian ese carácter sólo por el hecho de que su nombramiento se dé escuchando y respetando la opinión de los ciudadanos.”

del término orgánica en la denominación de la legislación ordinaria para regular el municipio en el estado de Colima.

En los considerandos de la iniciativa, los legisladores argumentan el porqué del cambio en la denominación de la ley

...se consideró más adecuado que el nombre de dicho ordenamiento sea el de Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, y no Ley del Gobierno Municipal del Estado de Colima, como se planteó originalmente, tomando en cuenta que el primero refiere con mejor precisión y amplitud todos los temas relacionados con la institución municipal, que comprenden no solamente los correspondientes al gobierno del ayuntamiento, sino los relativos al territorio, la población, la participación ciudadana y vecinal, la planeación del desarrollo del municipio, el sistema de medios de impugnación para que los particulares tengan la garantía de seguridad jurídica frente a las decisiones de la autoridad y otros más que tienen que ver con la prestación de servicios públicos, su concesión a particulares y la asociación y coordinación de municipios”.⁹

La propuesta de nombrar a la legislación secundaria *del gobierno municipal*, surgió del grupo parlamentario de Acción Nacional, motivados los legisladores locales por el reconocimiento en la Constitución federal del municipio como ámbito de gobierno. Si bien esta nueva disposición Constitucional es un avance irrefutable, la reflexión de los diputados colimenses con relación a la denominación de la ley es muy pertinente y advierte sobre los riesgos de confundir gobierno municipal con municipio libre, tergiversación que podría derivarse de la reforma federal reciente.

Otro elemento que llama la atención en la denominación de la ley es la eliminación del término “orgánica”.¹⁰ En el caso de Colima los legisladores locales decidieron romper la tradición muy

⁹Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, 31 de marzo del año 2001.

¹⁰De acuerdo con el *Diccionario Jurídico Mexicano* son leyes orgánicas las leyes secundarias que regulan la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento. Véase *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Editorial Porrúa, 1991, p. 1974.

común en nuestro país de denominar a la legislación secundaria que regula a los municipios ubicados en cada estado como ley orgánica municipal, con la idea de recuperar el espíritu de la reforma de la Constitución federal de 1999, de propiciar una mayor autorregulación por parte de los ayuntamientos (con lo que adquiere un mayor peso la figura del reglamento interno) y disminuir la regulación por parte del Congreso local de la vida interna de los ayuntamientos.

Uno de los primeros problemas que se plantearon los diputados fue con relación a la estructura de la nueva ley. Los legisladores de Acción Nacional proponían la elaboración de una especie de código municipal, que contuviera todas las materias relacionadas con el municipio. Un título por cada materia: Hacienda pública; planeación para el desarrollo; del sistema de mérito y reconocimiento; sobre la función conciliadora calificadora de los ayuntamientos, etcétera. Finalmente prosperó la idea defendida por el licenciado Gilberto García Nava, director general de Gobierno, quien apoyó a los diputados en la elaboración de la iniciativa de ley, en el sentido de que el Constituyente pensó en varias leyes municipales y no en un ordenamiento único. Para la elaboración conjunta de la iniciativa de ley se tomó como base la estructura de la Ley Orgánica Municipal vigente (1995).

La nueva Ley del Municipio Libre del Estado de Colima destaca entre otros aspectos porque es innovadora desde el punto de vista conceptual y tiene muy presente el espíritu de la reforma de 1999 en cuanto a propiciar una mayor autorregulación de los ayuntamientos. Efectivamente es en este ordenamiento jurídico donde encontramos una actitud más audaz de los legisladores por remontar los conceptos que durante décadas han acotado al municipio mexicano y un ejercicio encomiable y recuperable de repensar los principios básicos que deben asegurar el municipio libre. Las principales innovaciones conceptuales en la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima las encontramos en los siguientes ámbitos:

Definición de municipio libre. La nueva definición de municipio incorporada por los legisladores colimenses sacude definitiva-

mente la concepción que prevaleció durante décadas de organismo descentralizado por región.

El municipio Libre es una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, cuya finalidad consiste en promover la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar los servicios básicos que ésta requiera.¹¹

Con esta definición se coloca a la ciudadanía en el centro del concepto de municipio libre y por tanto de las políticas municipales promovidas por el gobierno municipal, elemento ausente en la reciente reforma al artículo 115, que si bien avanzó al incorporar que el municipio será gobernado y no administrado por un ayuntamiento, el texto de la Constitución federal carece aún de una definición de municipio libre –comúnmente ubicada en la legislación secundaria estatal– y no hace referencia explícita a la comunidad de ciudadanos de un municipio como columna vertebral del mismo.

Heterogeneidad municipal y autorregulación

El mirador desde el cual los legisladores locales se plantean la reforma municipal puede ser a la vez privilegiado y complicado. Por un lado, tienen ante sí una reforma a la Constitución federal, pensada para todos los municipios del país, y por otro, al menos jurídicamente, se les impone la realidad de los municipios de su estado, y la obligación constitucional no sólo de incorporar el contenido de la reforma en la Constitución local, sino también de elaborar y aprobar la legislación secundaria en materia municipal. En nuestro país, si bien el Constituyente de 1916-1917 incorporó

¹¹ El ordenamiento anterior, la Ley Orgánica del Municipio Libre definía al municipio de la siguiente manera “El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica, patrimonio propio, autónomo en su régimen interno y con libre administración de su hacienda.”

por primera vez en el texto de una Constitución federal la regulación de la institución municipal, se mantuvo la costumbre heredada de los regímenes federalistas de que fueran los congresos locales y no el federal la instancia parlamentaria responsable de elaborar y aprobar la legislación secundaria en materia municipal. El mandato de la reforma de 1999 es muy claro al respecto cuando establece en la fracción II del artículo 115: Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, *de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán de expedir las legislaturas de los Estados*, los bandos de policía y buen gobierno etcétera. Adicionalmente, en la exposición de motivos de la misma, se hace énfasis en la necesidad de reconocer la heterogeneidad municipal y propiciar la autorregulación de los municipios a través de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos. Esto último agrega un elemento novedoso y un factor adicional que debió de ser tomado en cuenta por los diputados locales en la reciente reforma municipal estatal.

En el caso de Colima, en el artículo 2o. de la nueva ley del municipio libre se asume el espíritu de la reforma de 1999 en cuanto a la heterogeneidad y la autorregulación:

Asimismo [el municipio libre], tiene la potestad para normar directamente las materias, funciones, procedimientos y servicios de su competencia, así como para establecer órganos de gobierno propios. Se reconoce la heterogeneidad de los municipios del Estado, lo que deberá reflejarse en su autonomía para conducirse y realizar sus acciones de gobierno con relación a sus condiciones y necesidades.

En los considerandos de la misma el legislador estatal se explica sobre la problemática anterior:

...cada municipalidad, al interior de su propia organización, regulará los aspectos particulares y específicos, para no incurrir en una regulación que al ser general para los municipios, los obligue a adoptar una estructura generalizada. En todo caso, los regidores y síndicos de cada ayuntamiento deberán plan-

tear y consensar con cada presidente municipal, los aspectos específicos, particulares, propios de cada uno de sus municipios, lo cual, por lo demás, constituye la razón de ser de la reforma constitucional de 1999, que atribuye a la ley municipal carácter de general, para dejar en libertad a cada ayuntamiento la manera de organización y regulación interna de sus propios asuntos. Esto vale también, como criterio genérico, con relación al papel más activo y dinámico que la reforma constitucional y este Decreto le asignan a las comisiones municipales.¹²

Sin embargo traducir esta intención en el contenido del articulado de la nueva ley municipal planteó algunos problemas al legislador local. A manera de ejemplo, en aras de que cada cabildo regule en mayor medida su vida interna, la ley no enumera todas las comisiones que deben de existir en cada municipio, a diferencia de la ley anterior, que enlistaba 14 comisiones en total. La nueva legislación sólo obliga a los ayuntamientos a crear una comisión en particular, la Comisión de Hacienda, para asegurar que ésta sea presidida por la primera minoría, y con esta medida, propiciar una mayor transparencia en la gestión municipal. El diputado local Antonio Morales de la Peña hizo énfasis en el hecho de que fue un ejercicio complejo recuperar el espíritu de la reforma del 115 de hacer una ley muy general y dejar la facultad cuasilegislativa a los ayuntamientos. Los diputados reconocen el hecho de que la mayoría de los municipios del estado no disponen de reglamentos vigentes, lo que generó algunas dudas en cuanto a la capacidad de los cabildos para ejercer una mayor autorregulación:

...Nos enfrentamos a esa inseguridad de que tan preparados iban a estar los ayuntamientos para poder hacer sus reglamentos. Una crítica que hago si evaluamos estrictamente cómo quedó la ley del municipio libre, en estricto derecho, es estricto espíritu del artículo 115 hay muchas determinaciones que no las deberíamos de haber puesto en una ley. Te doy

¹²Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, *op. cit.*

un ejemplo que se dio mucho a debate, por ejemplo que la oposición presida la Comisión de Hacienda, eso es, yo creo que todos estamos de acuerdo, es un propósito noble para la transparencia de los recursos públicos, pero en estricto espíritu a la reforma del 115 nosotros, como Congreso, no teníamos por qué ordenarle al ayuntamiento que un partido de oposición presidiera la Comisión de Hacienda, eso lo debe de hacer el ayuntamiento en su reglamento de cabildo y si ello lo quieren poner, bueno, si no, no, y nos enfrentamos a esa realidad... como conclusión te puedo decir que siendo realistas, no podemos como Congreso, legislaturas de los estados, dejarlos en total libertad porque si no se hace a través de una ley a lo mejor no se cumple ya en los ayuntamientos también por el problema de hacer reglamentos.¹³

Este comentario es un magnífico ejemplo que expresa la tensión entre el dilema de hacer una legislación muy general que propicia un mayor ejercicio de autorregulación por parte de los ayuntamientos y la pertinencia de regular algunos aspectos de la vida interna de los municipios para asegurar el municipio libre. El problema de fondo no es solamente técnico (sobre la capacidad de los ayuntamientos para hacer los reglamentos), o de voluntad de los miembros del cabildo para cumplir con sus obligaciones en materia reglamentaria, como lo señala el diputado local. Aun en el caso de que los ayuntamientos realicen su tarea de ejercer la facultad reglamentaria en el tiempo que establece la Constitución estatal, este debate nos obliga a repensar los principios generales que deberían de estar contemplados en las constituciones federal y estatal, y en la legislación secundaria emitida por los congresos locales para asegurar el municipio libre, y que una mayor autorregulación por parte de los ayuntamientos no derive en una mayor impunidad en el ámbito municipal. El problema de fondo es repensar la autonomía municipal.

¹³Antonio Morales de la Peña, diputado de la LIII Legislatura del Estado de Colima, entrevista realizada el 19 de septiembre de 2001 en la ciudad de Colima, Col.

Coordinación intergubernamental

La nueva legislación sienta las bases para desarrollar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales en el estado. En el artículo 3o. se establece que "...el ayuntamiento será reconocido como interlocutor directo con los demás ámbitos de gobierno, en relación a las acciones que incidan en su territorio", después la ley reproduce la definición de ayuntamiento que contemplaba la ley de 1995, y termina el artículo con lo siguiente: "Con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, las relaciones entre éstos y el gobierno del Estado, se conducirán por los principios de coordinación y descentralización."

Algunas innovaciones que se incorporan de manera puntual en la nueva Ley del Municipio Libre del Estado de Colima son las siguientes:

Funcionamiento del ayuntamiento

Encontramos algunas disposiciones que tienden a fortalecer el funcionamiento del cabildo como órgano colegiado: el presidente municipal ya no tiene voto de calidad, la ley establece que en caso de empate en la votación de un asunto, éste se regresará nuevamente para su estudio a la comisión correspondiente; en la integración de las comisiones se deberá reflejar la pluralidad en el cabildo y como ya se mencionó, la Comisión de Hacienda será presidida por la primera minoría; las comisiones dispondrán de recursos humanos y materiales, de acuerdo con las condiciones financieras de los ayuntamientos; la comisiones pueden llamar a comparecer a los funcionarios de la administración pública municipal y paramunicipal;¹⁴ se precisan algunas de las facultades y obligaciones del síndico, por ejemplo, la de solicitar y obtener del tesorero municipal la información relativa a la Hacienda pública municipal necesaria para el cumplimiento de sus funciones. En

¹⁴Todas estas disposiciones se encuentran en el capítulo III, denominado del funcionamiento de los ayuntamientos y sus comisiones. Véase Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, *op. cit.*

el caso de los regidores, en el capítulo relativo a sus facultades y obligaciones se establece que deberán presidir por lo menos una de las comisiones y que podrán solicitar y obtener copias certificadas de las actas de las sesiones que celebre el ayuntamiento.¹⁵

Ciudadanía

Se crea un capítulo específico sobre participación social en el que se establece que para fomentar y garantizar la participación de los vecinos en las acciones del gobierno municipal, los ayuntamientos regularán en los reglamentos correspondientes: las consultas populares; la contraloría social; los consejos y comités municipales para tareas comunitarias y los mecanismos de democracia directa (iniciativa popular, plebiscito y referéndum); en otro artículo del citado capítulo se establecen las bases para que los ayuntamientos participen en la conformación, organización y funcionamientos de los organismos de participación ciudadana; entre las disposiciones se contempla que estos organismos se integrarán por vecinos del municipio, por designación de ellos mismos. Otros capítulos de la ley también incorporan algunas disposiciones que involucran a la ciudadanía. Por ejemplo: se amplían los derechos y obligaciones de los vecinos (art. 17); se establece que los lugares en los que sesione el cabildo cuenten con espacios adecuados para que las sesiones puedan ser realmente públicas (art. 40); en el capítulo relativo a las autoridades auxiliares se adiciona la siguiente redacción: *en su integración se deberá asegurar la participación ciudadana y vecinal*, disposición no contemplada en la reciente reforma a la Constitución estatal; en el artículo correspondiente a los servicios públicos no sólo se enumeran éstos como en la legislación previa, sino que se establece un criterio de equidad en la prestación de los mismos, al señalar que los ayuntamientos vigilarán que ésta se realice en igualdad de condiciones a todos los habitantes del municipio (art. 86); en el capítulo relativo a las concesiones de bienes y servicios públicos municipales, se señala que cuando se

¹⁵Véase Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, *op. cit.*, capítulos VI y VII.

trate de servicios cuya prestación sea general y permanente para la población, los ciudadanos podrán solicitar la realización de un procedimiento plebiscitario (art. 94, frac. IV).

*Responsabilidad y transparencia
en el ejercicio de la gestión y manejo
de los recursos*

Se contempla que el municipio será considerado responsable directo de los daños causados por los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus atribuciones (art. 5o.); se establecen plazos para que el presidente municipal o los titulares de la administración pública y el ayuntamiento den respuesta a toda solicitud o petición de un particular (art. 7o.); se precisa lo que puede hacer el presidente municipal y lo que no (art. 50); se crea la figura de la contraloría municipal (cap. VI, arts. 77 y 78).

Otros aspectos abordados en la legislación están orientados a sentar las bases de la administración pública municipal, y se legisla, entre otros temas, con relación a lo siguiente: el proceso administrativo; sobre la planeación para el desarrollo; los convenios de asociación y coordinación; con relación a las concesiones de bienes y servicios públicos municipales; sobre las bases para ejercer la facultad reglamentaria; se regula lo relativo a las sanciones e infracciones.

En el debate interno para elaborar una iniciativa de ley del municipio libre algunos de los temas que no prosperaron fueron los siguientes:

PAN: el concepto de una ley muy general que los ayuntamientos regularían a través de su facultad reglamentaria; la elaboración de Código Municipal en lugar de varias leyes; la incorporación de conceptos como bien común y subsidiariedad; la ampliación de las decisiones del cabildo para ser tomadas por mayoría calificada (por ejemplo, la aprobación de los nombramientos de secretario, tesorero y oficial mayor, del presupuesto de egresos y de paquetes de obras), y la existencia de programas de desarrollo municipal por 25 años.

PRD: la propuesta de incorporar en la ley la regulación de la elección de las autoridades auxiliares y la ampliación de los derechos económicos de los pueblos. El día que fue votada la iniciativa de ley, en el posicionamiento de los partidos políticos, el coordinador del grupo parlamentario del PRD, diputado Armando de la Mora Morfín, señaló que para dicho partido los temas pendientes además de lo relativo a las autoridades auxiliares es el otorgamiento de mayores participaciones económicas a los ayuntamientos y lo relativo a la conformación de los mismos.

En resumen, entre las aportaciones colimenses más importantes a la consolidación institucional de los ayuntamientos encontramos la recuperación de la figura del Constituyente Permanente estatal, no sólo en la redacción de la exposición de motivos de la iniciativa de ley que reforma la Constitución, sino también en el ejercicio mismo de redacción de la iniciativa, producto de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, en la que confluieron el Congreso local, el Ejecutivo estatal y todos los municipios del estado. La participación de los ayuntamientos en el Constituyente Permanente estatal se reflejó en la tendencia a incorporar en el texto de la Constitución local, algunos temas que anteriormente estaban contemplados en la ley orgánica municipal. El simple hecho de que los actores locales se hallan planteado esta reflexión es un elemento innovador, probablemente más valioso que el contenido mismo de las disposiciones que ahora adquieren rango constitucional. Sin embargo, a la luz de los temas pendientes de la Agenda de la Reforma Municipal, los actores locales se quedaron cortos, sin dejar de reconocer el hecho que de manera explícita se hallan planteado ejercer la autonomía estatal en materia constitucional e ir más allá de las reformas incorporadas en el artículo 115 de la Constitución federal.

Paradójicamente, la regulación de las autoridades auxiliares sufrió un proceso inverso al de aquellas disposiciones en materia municipal que estaban contenidas en la ley orgánica municipal y que el Constituyente Permanente estatal optó por elevar a rango constitucional para asegurar en su definición la participación de los ayuntamientos. Fue objeto de debate en los trabajos de la Comi-

sión para la Reforma Municipal Colimense si las autoridades auxiliares deberían tener rango constitucional y aunque prevaleció la posición de que en la Constitución estatal se mantuviera la referencia a estas figuras, prosperó la idea de que ya no correspondería al Congreso local definir las reglas para su nombramiento establecidas en la Ley Orgánica Municipal, y que esta facultad recaería en cada uno de los ayuntamientos del estado. De esta forma en aras de fortalecer a los municipios, se dejó exclusivamente en manos de los ayuntamientos el proceso para designar a las autoridades municipales, disposición que fue acotada con la adición incorporada a la nueva ley del municipio libre en la que se establece que en su integración se deberá asegurar la participación ciudadana y vecinal.

En cuanto al contenido, las reformas a la Constitución fueron más en el sentido de regular disposiciones en lo particular, por ejemplo, introducir el tema de las comisiones, ampliar las facultades del cabildo, modificar otras disposiciones que ya estaban contempladas como la integración de los ayuntamientos, etcétera. En cambio, en la nueva ley del municipio libre los cambios se reflejan también en aspectos que definen la naturaleza del municipio libre, principios que probablemente deberían de estar incorporados en el ámbito constitucional, sin desmerecer por esto las reformas incorporadas en la nueva legislación. La experiencia de Colima nos hace pensar en la pertinencia de reflexionar con relación a los principios que deberían de estar contemplados en los diferentes ámbitos jurídicos para garantizar el municipio libre, ¿qué principios deberían de estar contenidos en la Constitución federal, cuáles en las estatales, qué otros en la legislación secundaria y aquellos que serían materia de regulación por parte de los ayuntamientos a través de su facultad reglamentaria?. El debate con relación a la regulación de las autoridades auxiliares que se dio en el proceso de reformas en materia municipal en el estado de Colima, es un excelente ejemplo de la pertinencia de esta reflexión, ¿por qué lesiona a la autonomía municipal el hecho de que se establezca, en la legislación secundaria estatal las reglas para la elección de las autoridades auxiliares? Las experiencias de Campeche y Tlaxcala, por nombrar algunas, contradicen el espíritu de la reforma de Colima con relación a este tema.

EL PROCESO LEGISLATIVO

COLIMA es un estado marcado por la alternancia política en los años recientes. Las últimas elecciones para gobernador fueron muy competidas, siendo ganador por un pequeño margen el licenciado Fernando Moreno Peña, de extracción priísta. En dicho proceso electoral, también se renovó el Congreso local y los ayuntamientos, y la competencia electoral se manifestó fuertemente en la composición de dichas instancias de representación. La LII Legislatura (1o. de octubre de 1997-30 de septiembre de 2000) se integró en total con 20 diputados, 10 del PRI, siete del PAN y tres del PRD. El partido que había ganado el Poder Ejecutivo, el Partido Revolucionario Institucional, no contaba con la mitad más uno de los asientos en el Congreso local, por lo que era necesario construir consensos con otras fuerzas políticas no sólo para aprobar reformas a la Constitución estatal, sino también a las leyes locales. El proceso electoral efectuado en julio de 1997, impactó igualmente en la integración de los ayuntamientos. El PRI perdió cinco de los 10 municipios del estado, entre ellos algunos ubicados en las principales zonas urbanas de la entidad.¹⁶ Este era el mapa político colimense cuando se llevó a cabo la reforma a la Constitución estatal en materia municipal.

En el caso de Colima la reforma municipal se cruzó con un proceso más amplio de reforma del Estado en la entidad, promovido por los principales actores políticos locales. De acuerdo con lo expresado por quien fuera presidente de la LII Legislatura cuando se aprobó la reforma constitucional en materia municipal y secretario de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, ingeniero Armando González Manzo, a mediados de 1998 surgió la inquietud de los partidos políticos de establecer junto con el gobierno local la Mesa de la Reforma del Estado, para lo que se establecieron tres mesas, la Mesa de la Reforma Constitucional, la Mesa de la Reforma Electoral y la Mesa de la Reforma

¹⁶El Partido de la Revolución Democrática ganó la ciudad de Colima, el Partido Acción Nacional los municipios de Manzanillo, Villa de Álvarez, Coquimatlán y Comala. La población asentada en estos cinco municipios representa alrededor del 67 por ciento de los habitantes del estado.

Municipal. La única que prosperó fue la Mesa para la Reforma Electoral, probablemente porque en ella se expresaban los intereses inmediatos de los partidos políticos. Cuando se aprueban las reformas al artículo 115 de la Constitución federal, la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana del Congreso local, de reciente creación, propuso que se reanudaran los trabajos suspendidos de la Mesa de la Reforma Municipal, pero plantearon que los partidos políticos no estuvieran representados como tales y optaron por convencer al Ejecutivo y a los ayuntamientos de que se formara una mesa técnica al margen de las discusiones que se llevaban a cabo en la Mesa de la Reforma Electoral, para elaborar la iniciativa de reformas a la Constitución estatal en materia municipal.¹⁷ La Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense se instaló el 22 de marzo del año 2000 (día en que entró en vigor la reforma constitucional), y se integró con un representante de cada uno de los grupos parlamentarios con presencia en el Congreso estatal; un representante del Poder Ejecutivo; un representante de cada uno de los municipios del estado y los miembros de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana del Congreso local. Después de varios meses de intenso trabajo los integrantes de la comisión técnica presentaron el 30 de septiembre del año 2000, último día de sesiones de la LII Legislatura, la iniciativa de reformas a la Constitución estatal en materia municipal avalada por todos los integrantes de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, y aprobada en lo general por los diputados locales de todas las fracciones parlamentarias.

El 2 de julio del año 2000 se efectuaron elecciones para renovar el Congreso local y los ayuntamientos en el estado de Colima, además de las elecciones federales para Presidente de la República, diputados y senadores. La LIII Legislatura (1o. de octubre del 2000-30 de septiembre del 2003), está integrada por un mayor número de diputados, 25 en total; 13 del PRI, ocho del PAN, tres del PRD y uno del PT. El Partido Revolucionario Institucional obtuvo

¹⁷ Armando González Manzo, diputado de la LII Legislatura, entrevista realizada el 21 de septiembre de 2001.

la mitad más uno de los asientos en el Congreso, por lo que a diferencia de la Legislatura anterior, el partido mayoritario está en posibilidades de aprobar las reformas a la legislación secundaria sin recurrir al voto de los miembros de otras fracciones parlamentarias.

En cuanto a los ayuntamientos, el PRI recuperó el municipio de Manzanillo y el PAN ganó la presidencia municipal de Colima. De los 10 municipios del estado, seis están gobernados por alcaldes del PRI y cuatro por el PAN.¹⁸ Correspondió a esta Legislatura coordinar los trabajos para adecuar, reformar y expedir las leyes locales de acuerdo con las recientes reformas a la Constitución estatal en materia municipal, que constituirán el marco de referencia para adecuar los reglamentos de los cabildos, tal como lo dispone el artículo transitorio de la reforma de la Constitución estatal aprobada en septiembre del año 2000. Para llevar a cabo las reformas a la legislación local en materia municipal no se instaló de nuevo la modalidad de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, sino que la LIII Legislatura decidió convocar a una consulta pública a través de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana.

A la fecha el Congreso local ha aprobado una nueva ley municipal denominada Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, publicada en el periódico oficial con fecha del 31 de marzo del 2001. Asimismo la legislatura aprobó una nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal (14 de abril de 2001) y de Deuda Pública del Estado de Colima (28 de abril del 2001). En los tres casos el Congreso abrogó las leyes anteriores y optó por renovar totalmente la legislación secundaria. Además, por primera vez se cuenta con una Ley de Patrimonio Municipal (12 de mayo de 2001) y se reformaron varios artículos de la Ley de Catastro para el Estado de Colima (septiembre u octubre de 2001). Las primeras cuatro reformas fueron aprobadas por unanimidad en el recinto legislativo;

¹⁸ Acción Nacional preside los ayuntamientos de Armería, Colima, Coquimatlán y Villa de Álvarez. En esta última elección creció la población gobernada por el Partido Revolucionario Institucional en el ámbito municipal con relación al trienio anterior. En los seis municipios en que ganó este partido está asentada alrededor del 54 por ciento de la población del estado.

en cuanto a las reformas a la ley del catastro, el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de reformas a la ley vigente, la cual fue aprobada por 22 de un total de 25 diputados locales. Votaron a favor los diputados del PRI, PAN y PT, en contra los diputados del PRD. Ante la premura de los tiempos (los ayuntamientos tenían que entregar la propuesta el día último de octubre de 2001; a partir del 30 de octubre y hasta el 20 de diciembre del mismo año era el plazo del Congreso para aprobar las tablas), los partidos políticos acordaron trabajar en el proyecto de una nueva ley de catastro que será presentada en el 2002.

El presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana durante la LII legislatura, el diputado Antonio García Núñez, en el acto de entrega de la iniciativa elaborada conjuntamente por los integrantes de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense, dejó asentado el origen de este mecanismo innovador a través del cual se procesó la reforma constitucional en materia municipal en el caso de Colima:

En el mes de enero del año en curso, a unos días de haberse publicado en el *Diario Oficial* el 23 de diciembre de 1999 la reforma mencionada, la Comisión Legislativa a mi cargo, con el valioso apoyo del Ejecutivo estatal, por medio del representante que acreditó, el licenciado José Gilberto García Nava, director general de gobierno, visitó cada uno de los municipios y sostuvo con cada uno de los cabildos una reunión de trabajo, invitándolos a formar un foro plural que tuviera a su cargo el consenso para lograr la reforma de la Constitución local, en materia municipal. En los primeros días de marzo terminamos el recorrido y todos los ayuntamientos estuvieron de acuerdo en hacerlo, invitando al Ejecutivo a participar en ese foro así como a los integrantes de la comisión que presido y a los tres coordinadores de los grupos parlamentarios.¹⁹

¹⁹ Discurso pronunciado por el diputado Antonio García Núñez, presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, en la ciudad de Colima, Colima, el 7 de septiembre de 2000.

¿Qué factores propiciaron, en el caso de Colima, que pudiera plantearse esta modalidad de trabajo, entre el Congreso, los ayuntamientos y el Ejecutivo para procesar la reforma constitucional? Varios elementos; sin duda la integración de la LII Legislatura, hecho inédito en la historia política de la entidad, durante la cual se sentaron las bases para dignificar el desempeño del Poder Legislativo local; la existencia en el Congreso de una Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, de muy reciente creación, y la disposición e iniciativa de sus integrantes,²⁰ los cuales no desaprovecharon la oportunidad que se les presentó con las reformas al artículo 115 de la Constitución federal para legitimar el trabajo de la comisión; la pluralidad en la integración de los ayuntamientos. Los municipios más importantes del estado de Colima (PRD), Manzanillo y Villa de Álvarez (PAN), estaban presididos por alcaldes de extracción partidista diferente al del gobernador; el número relativamente pequeño –10– y la ubicación de los municipios en el estado, que facilita la coordinación entre los mismos; el hecho de que por tratarse de una reforma a la Constitución estatal se requería la construcción de consensos no sólo entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso local, sino también con los ayuntamientos, ya que ellos participan en el Constituyente permanente estatal,²¹ y la representación de parte del Ejecutivo de un experto en la legislación estatal y conocedor a fondo de la temática municipal, con varias publicaciones sobre la materia.

La Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense realizó 20 sesiones ordinarias y seis extraordinarias durante los meses de marzo y agosto del año 2000. Sus integrantes sesionaban una vez a la semana, rotándose la sede en los diferentes municipios del estado. El único actor que presentó una iniciativa de reformas a la Constitución estatal fue el Ejecutivo, a través de su represen-

²⁰ Además de su presidente, diputado Antonio García Núñez (PRI), integraban la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana en calidad de secretarios la diputada Estela Meneses (PAN) y el diputado Armando González Manzo (PRI).

²¹ En el artículo 130 de la Constitución del estado de Colima se establecen los requisitos para adicionar o reformar el texto constitucional, para lo cual se requiere la aprobación por las dos terceras partes del número total de diputados que integran la Cámara y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

tante, licenciado Gilberto García Nava. Cada uno de los artículos de la Constitución susceptible de ser reformado fue revisado y debatido exhaustivamente entre los miembros de la comisión, lo que se refleja en las actas de las reuniones de trabajo de la misma. El producto de estas reuniones fue la iniciativa de reformas a la Constitución estatal en materia municipal que se envió al Congreso local, con lo cual la comisión cumplió el objetivo para el que fue creada, a pesar de que se constituyó y sesionó en un periodo delicado, en pleno proceso electoral para renovar los poderes federales y Congreso y ayuntamientos en el ámbito estatal.

El esquema de la comisión técnica no se mantuvo durante la LIII Legislatura para procesar la reforma de la legislación estatal en materia municipal. Los actores políticos habían cambiado, tanto en el Congreso como en los ayuntamientos y el gobernador consideró que no era conveniente participar en esta etapa. El argumento para no instalar de nuevo el modelo de la comisión técnica fue que legalmente los ayuntamientos no participan en el proceso de aprobación de las leyes secundarias. Sin embargo, varios actores locales se pronunciaron a favor de que se mantuviera una modalidad similar. El presidente municipal de Manzanillo, licenciado Rogelio Rueda, de filiación priista, manifestó que una vez instalados los nuevos ayuntamientos el 15 de octubre del año 2000, hubo la inquietud en algunos presidentes municipales para proponer un mecanismo de participación de los ayuntamientos en el proceso de reforma de la ley del municipio libre, pero que esta propuesta no prosperó.²²

La LIII Legislatura recurrió a mecanismos tradicionales para incorporar la participación de los ayuntamientos y de la sociedad en general en esta etapa de la reforma, a través de los foros de consulta. El 8 de diciembre del año 2000, la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana²³ presentó un plan de trabajo para la elaboración de la legislación secundaria en materia municipal que comprendía dos etapas: la primera de consulta (diciem-

²² Entrevista con Rogelio Rueda, presidente municipal de Manzanillo, realizada el 20 de septiembre de 2001.

²³ El presidente de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana en la LIII Legislatura es el diputado José Mancilla Figueroa (PRI) y fungen como secretarios los diputados Sergio M. Bravo Sandoval (PRI) y el diputado Fernando Ramírez González (PAN).

bre de 2000 al 5 de febrero de 2001), y la segunda de formulación de proyectos legislativos, (del 6 de febrero hasta que se aprobaran todos los dictámenes emitidos por la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana del Congreso del Estado). Para lograr estos objetivos se integró una coordinación central, integrada por los tres miembros de la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, los tres coordinadores de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD y el diputado del PT, el presidente en turno de la Mesa Directiva del Congreso y el Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales.

Se crearon siete subcoordinaciones temáticas para los trabajos de consulta: de reforma política; de hacienda pública; de administración, servicios y organización municipal; de desarrollo urbano; de participación ciudadana; de promoción del bienestar social y de promoción del desarrollo económico sustentable. Estaban integradas por un representante de cada ayuntamiento; uno del Poder Ejecutivo del estado; un diputado local y representantes de los colegios de profesionistas, de las instituciones de educación superior, de organismos no gubernamentales y o de las dependencias federales en el estado, en función de las temáticas a tratar en cada una. La coordinación central designó un subcoordinador y un secretario por cada subcoordinación.

Cada subcoordinación realizó foros en diferentes municipios del estado, en los cuales presentaron ponencias diversos actores que tienen presencia en la sociedad colimense. La idea original era que cada subcoordinación presentara iniciativas de reforma, pero la única que logró con éxito la encomienda fue la de Hacienda pública.²⁴

Si bien no se mantuvo el esquema de la comisión técnica, la iniciativa de Ley del Municipio Libre del Estado de Colima fue

²⁴ En el informe presentado por la Subcoordinación de Hacienda se establece que con las propuestas recibidas se elaboraron cinco proyectos de iniciativas para adicionar, sustituir o crear iniciativas de leyes: "Es importante destacar, que respecto de las cinco leyes para las que se hicieron aportaciones, la subcoordinación de hacienda pública formuló técnicamente los proyectos para el Congreso del estado, además que se elaboraron propuestas de exposición de motivos, que podrán servir de base para la presentación formal de las iniciativas y para sustentar los dictámenes correspondientes."

elaborada conjuntamente por los miembros de las tres fracciones parlamentarias con presencia en el Congreso, tal como lo han reconocido y manifestado públicamente los diputados locales de PRI, PAN y PRD.²⁵ Un rasgo que imprime un perfil especial a la LIII Legislatura es que la mayoría de sus integrantes tiene experiencia en asuntos municipales, lo que de acuerdo con lo expresado por algunos actores locales enriqueció el debate que se dio en el proceso de elaboración de la iniciativa de ley. De los 25 diputados colimenses, siete habían fungido como presidentes municipales y otros 14 habían ocupado algún cargo de elección popular en el ayuntamiento como síndicos o regidores, se habían desempeñado como funcionarios municipales o autoridades auxiliares, lo que permitió que en la elaboración de la iniciativa no solamente se expresaran puntos de vista desde la perspectiva partidista, sino también de la experiencia que da el haber ocupados diversos cargos en la gestión municipal, tanto en municipios de pequeñas dimensiones como en los de corte urbano ubicados en la entidad.

Si contrastamos los mecanismos instrumentados por la LII y LIII Legislatura para procesar las reformas en materia municipal, encontramos que el procedimiento para elaborar la iniciativa de ley que reformó la Constitución estatal no se plegó a las formas tradicionales, sino que efectivamente fue innovador al incorporar en forma directa a todos los ayuntamientos del estado en el proceso de elaboración de la iniciativa, con lo que se recuperó plenamente el espíritu del Constituyente Permanente estatal, experiencia inédita en la vida política local y en el ejercicio de la función legislativa, ejemplo de lo que puede ser el trabajo de las comisiones en los Congresos locales. Sin embargo, la modalidad de la Comisión para la Reforma Municipal Colimense fue un ejercicio cerrado entre los actores políticos locales (ayuntamientos, Congreso y Ejecutivo), en el que en ningún momento se tomó en cuenta la opinión de otras expresiones de la sociedad colimense.

Aunque se incorporó plenamente a los ayuntamientos, hecho inédito en las modalidades para procesar la reforma municipal en

²⁵ Véase LIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Colima, posicionamiento de las fracciones en la aprobación de la Ley del Municipio Libre, sesión ordinaria número 3, celebrada el 27 de marzo de 2001.

las entidades federativas, este proceso no se abrió a la sociedad, por lo que podríamos decir en términos estrictos que no hubo debate *público*, y la reforma fue pactada entre las élites de los partidos políticos, que en esta ocasión se amplió a las ubicadas en los ayuntamientos, y no sólo como es tradicional, en el Ejecutivo y el Congreso. Con lo anterior no queremos disminuir los méritos de este ejercicio para elaborar la iniciativa de ley, y emular los ejercicios tradicionales de consulta popular.

En cuanto a la elaboración de las iniciativas de reforma a la legislación secundaria en materia municipal, si bien se contempló la realización de foros en los que se tomó en cuenta el parecer de la ciudadanía, varios de los actores locales consideraron que el contenido de las propuestas presentadas en los foros no había influido en mayor medida en el contenido de la nueva ley del municipio libre.²⁶ El diputado Antonio Morales de la Peña, quien estuvo a cargo de la mesa sobre reforma política, manifestó que una debilidad en la experiencia de los foros fue que la mayoría de las propuestas presentadas en la consulta pública, al menos en su mesa, requerían de una reforma previa a la Constitución estatal, que recién había sido aprobada, por lo que muchas de las propuestas no se incorporaron en la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.²⁷ Esta experiencia obliga a revisar el diseño de los mecanismos de consulta pública para que realmente cumplan con su cometido de impactar el contenido del trabajo legislativo que está en manos de los partidos políticos y no solamente con el de legitimar el desempeño de las labores del Congreso.

La experiencia del proceso de reformas en el caso de Colima arroja algunas lecciones. Por un lado, la importancia de incorpo-

²⁶ Sí impactó en mayor medida a las iniciativas relacionadas con el tema de las finanzas municipales, ya que la Subcoordinación de Hacienda Pública cumplió con el objetivo trazado de antemano de traducir el contenido de las propuestas recibidas en los foros en iniciativas de ley.

²⁷ Ejemplo de lo anterior fue la suerte que corrió la propuesta de reformar los sistemas electorales municipales en el sentido de que todas las regidurías se distribuyeran por el principio de representación proporcional. Se planteó en las sesiones de la Comisión de la Reforma Municipal Colimense y no prosperó ante el argumento de que dicha fórmula no aseguraba la gobernabilidad. Posteriormente nada menos que el presidente del Instituto Estatal Electoral del Estado de Colima, en los foros de consulta pública para la elaboración de la nueva ley del municipio libre, presentó una propuesta de contenido similar, la cual no fue tomada en cuenta porque requería de reformas a la Constitución estatal.

rar en la Constitución estatal disposiciones que aseguren la participación de los ayuntamientos en el proceso de elaboración de la legislación secundaria en materia municipal.²⁸ Pero no sólo eso. También la necesidad de abrir a la sociedad el proceso de reformas, porque de lo contrario se corre el riesgo de que prevalezcan los intereses inmediatos de los partidos políticos en el contenido de la agenda de la reforma municipal y de revisar las modalidades de consulta pública para que realmente puedan tener un impacto en el diseño de la agenda de la reforma municipal. Sin embargo, si contrastamos el proceso en el ámbito estatal con el procedimiento que se llevó a cabo en el Congreso federal para elaborar la iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución federal, encontramos que este último fue mucho más limitado y careció de los elementos innovadores que se incorporaron en la experiencia colimense.

CONCLUSIONES

EN EL caso de Colima es indudable el impacto de la pluralidad política tanto en el proceso como en el contenido de la reforma municipal estatal. Las reformas al artículo 115 de la Constitución federal aprobadas en 1999, que entraron en vigor el 23 de marzo del 2000, coincidieron con procesos de transición en la vida política local tanto en lo que concierne a la Legislatura como a los municipios. El hecho de que ningún partido político tuviera mayoría absoluta en el Congreso y que la mitad de los municipios del estado, entre ellos los más poblados, estuvieran gobernados por partidos políticos distintos al del gobernador, fueron factores que sin duda estimularon que la reforma a la Constitución estatal en materia municipal no se procesara de manera tradicional, ya que era neces-

²⁸ Con las reformas a la Constitución de Coahuila publicadas el 20 de marzo de 2001, se reforzaron las facultades municipales de intervenir en el proceso legislativo. Entre otras disposiciones se establece en el artículo 60 que cuando se trate de una iniciativa de ley o decreto en materia municipal, antes de turnarla a comisión, el presidente del Congreso deberá enviarla al ayuntamiento o ayuntamientos respectivos para su opinión, la que deberán emitir dentro de los 15 días naturales siguientes a la fecha en que la reciban. En el artículo 31 de la Constitución del estado de Aguascalientes encontramos una disposición similar, al establecer que cuando una iniciativa corresponda a algún municipio o se refiera a materias municipales, deberá oírse la opinión de los ayuntamientos en los trabajos de las comisiones.

rio construir consensos tanto en la Legislatura como con los ayuntamientos para lograr su aprobación con al menos las dos terceras partes de los diputados locales y la mayoría de los municipios.

La novísima Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, creada en este proceso de transición en el que se encontraba la legislatura local, que se reflejó entre otros aspectos en las reformas a la ley orgánica del Congreso del estado de la que fue producto dicha comisión, jugó un papel fundamental, ya que de ésta partió la iniciativa de construir un espacio plural en el que coincidieran el Ejecutivo, el Congreso y los ayuntamientos del estado para procesar la reforma municipal en materia constitucional. El Ejecutivo también ejerció su liderazgo en la Comisión para la Reforma Municipal Colimense en cuanto a que dio la pauta de los temas de la reforma constitucional e impulsó un proyecto integral; hay que resaltar que fue el único actor que presentó una iniciativa de reformas a la Constitución. Todos los municipios participaron en los trabajos de la comisión, destacando el de Villa de Álvarez, cuyo representante estaba muy familiarizado con el espíritu de la iniciativa de reformas al artículo 115 ya que había sido asesor en el Senado de la República cuando se aprobó dicha reforma.

Los trabajos de las reformas a la legislación secundaria se trasladaron de la Comisión de la Reforma Municipal Colimense al Congreso, con el desplazamiento de los municipios en esta segunda etapa. El trabajo se procesó fundamentalmente por los partidos políticos representados en la Legislatura local, el que fue conducido por la Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana.

En resumen, encontramos que en la primera etapa, de reformas a la Constitución estatal, el circuito de la reforma se dio entre el Ejecutivo y el Congreso con la inclusión de los ayuntamientos y sin un debate público que recogiera las opiniones de otros sectores de la sociedad ajenos a los partidos políticos. En la segunda fase, de reformas a la legislación secundaria, el debate se concentró en el Congreso local a través de la negociación de las fracciones parlamentarias. La inclusión de los ayuntamientos se dio a través de

los mecanismos tradicionales de consulta pública. Si bien en esta etapa sí se abrieron los temas a la ciudadanía, es difícil evaluar el impacto de la consulta en los resultados del trabajo legislativo con excepción de la legislación en materia hacendaria.

La reforma municipal federal marcó la pauta del contenido de una agenda de bajo perfil, ya que la mayoría de los grandes temas pendientes de la reforma municipal no se incorporaron en la iniciativa de reformas a la Constitución federal. En el caso de Colima, los actores locales fueron más allá de la transcripción literal del contenido de la misma, tanto en lo que se refiere a la Constitución estatal como a la legislación secundaria. La influencia del espíritu de la reforma constitucional federal es notable en el caso de Colima, ya que marcó la pauta de algunas innovaciones incorporadas por el Congreso local. Por ejemplo: con base en la idea de propiciar la autorregulación de los municipios, se modificó el mecanismo de elección de las autoridades auxiliares; la referencia a la toma de decisiones por mayoría calificada en el cabildo motivó la modificación de la fórmula para la integración del mismo; las facultades cuasilegislativas que se reconoce a los municipios en el dictamen presentado por la Cámara de Diputados, se recupera en la preocupación de los legisladores locales por fortalecer el trabajo en las comisiones del cabildo y la idea de autonomía municipal como ampliación de las facultades de los municipios, se refleja en la Constitución estatal cuando se traslada a los municipios la facultad de enajenar bienes muebles e inmuebles. Si bien encontramos elementos innovadores en la experiencia de Colima, es indudable que se requiere una reforma más audaz para los municipios mexicanos, que sea producto de un diseño integral de un nuevo modelo municipal.

De la experiencia de Colima en interpretar el espíritu de la reforma del artículo 115 de la Constitución federal en el sentido de propiciar la autorregulación por parte de los ayuntamientos, podemos derivar la necesidad de abordar el tema de la relación entre el Congreso local y los municipios del estado y en el fondo el de la autonomía municipal. Una de las expectativas de la reciente refor-

ma al artículo 115 fue la de acotar la regulación de la vida interna de los municipios por parte de las legislaturas locales. Si bien esto responde a una necesidad legítima y que tiene un referente histórico en la relación de control que durante muchos años se dio entre ambas instituciones, no hay que olvidar que municipio libre no es sinónimo de ayuntamiento (recordar el debate actual sobre los sueldos de los munícipes), por lo que la legislación debe hacerse cargo tanto de garantizar la libertad municipal, como de que el ayuntamiento sea un poder político responsable. La reforma que se dio en Colima con relación a la regulación de la figura de las autoridades auxiliares es un excelente ejemplo que nos plantea la pertinencia de una discusión a fondo de temas sustantivos con relación al gobierno local: ¿lesiona la autonomía municipal el que sea el Congreso local la instancia que establezca los principios para elegir a las autoridades auxiliares? ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las autoridades auxiliares? ¿Si la Constitución federal sólo se refiere al municipio como la base de la división territorial del estado, esto significa que el ayuntamiento debe de tener todas las facultades para regular a las autoridades submunicipales? ¿Se contradice el que las autoridades auxiliares sean los representantes del ayuntamiento en su demarcación geográfica y a la vez sean electas por la ciudadanía? La autorregulación puede ser un arma de doble filo si no se establecen principios básicos en la Constitución federal y estatal que sirvan de candados para evitar que la autorregulación se traduzca en impunidad y arbitrariedad por parte de los munícipes.

En Colima encontramos elementos innovadores que han sido documentados a lo largo de este trabajo y que se reflejan tanto en el contenido como en el proceso de la reforma municipal estatal, y que nos muestran instituciones políticas –Congreso y municipios– en transición. Por lo mismo, porque son instituciones en transición, todavía es un reto el diseño constitucional del municipio al que aspiramos, por lo que es una necesidad elaborar una agenda pública audaz de la reforma municipal, que debe procesarse entre los actores, pero no sólo circunscribirla a los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Leyes y documentos

Actas de las reuniones de trabajo de la Comisión Técnica para la Reforma Municipal Colimense.

Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (ALMAC), Iniciativa de Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima (propuesta) del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Constitución Política del Estado de Colima, 2000.

Informes y conclusiones de las subcoordinaciones de Desarrollo Urbano, Participación Ciudadana, Promoción del Bienestar Social, Desarrollo Económico con Sustentabilidad, de Hacienda Pública y de Administración, Servicios y Organización Municipal presentadas el día 12 de febrero de 2001.

Iniciativa con proyecto de decreto del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática relativa al nombramiento de las autoridades auxiliares, LIII Legislatura del Estado de Colima, sesión ordinaria número 15, diciembre 7 de 2000.

Ley de Deuda Pública del Estado de Colima, publicada el 28 de abril de 2001.

Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, publicada el 31 de marzo de 2001.

Ley Orgánica del Municipio Libre publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Colima* el 14 de enero de 1995, incluye las últimas reformas publicadas el 20 de noviembre de 1999.

Ley de Patrimonio Municipal para el Estado de Colima, publicada el 12 de mayo de 2001.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, publicada el 14 de abril de 2001.

LII Legislatura del Congreso del Estado de Colima, *Diario de los Debates*, 30 de septiembre de 2000.

LIII Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, Programa de trabajo para la reforma de las leyes en materia municipal en el estado de Colima, presentado el 8 de diciembre de 2000.

LIII Legislatura del Congreso del Estado de Colima, sesión ordinaria número 3, celebrada el 27 de marzo de 2001, posicionamiento de las fracciones en la aprobación de la ley del municipio libre.

Partido Acción Nacional, grupo parlamentario del Congreso del Estado de Colima, LIII Legislatura, Proyecto de Ley del Gobierno Municipal del Estado de Colima, Colima, Colima, 20 de marzo de 2001.

Ponencias presentadas en los foros de consulta popular sobre la reforma de las leyes en materia municipal en el estado de Colima realizados en enero y febrero de 2001.

Ricardo Jiménez, *La reforma municipal en el estado de Colima. Algunas Reflexiones sobre sus alcances y limitaciones*, s/f

Hemerografía

Diario de Colima

Entrevistas

A diputados integrantes de la LII y LIII Legislatura del Congreso del estado de Colima.

A presidentes municipales, regidores y síndicos.

A funcionarios del gobierno del estado.

Académicos.

Miembros de los partidos políticos con presencia en la entidad.

JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN*

LINA GRJY RUBENSTEIN**

Pluralidad política en Zacatecas: ¿garantía de una reforma municipal innovadora?

LAS REFORMAS al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decretadas en diciembre de 1999, se fundamentaron en el principio de que define al municipio como la célula básica de la organización política, social, territorial y administrativa de nuestro país. Sin embargo, por diversas circunstancias, hasta inicios del nuevo milenio, el municipio ha adolecido de carencias de tipo económico y administrativo, así como de debilidad política y jurídica con relación a la Federación y a los estados. Así, el fortalecimiento del municipio sigue siendo, a pesar de los avances, una asignatura pendiente.

La reforma federal al artículo 115 obligó a los estados a emprender adecuaciones en sus constituciones y leyes estatales. El proceso de adaptación de las reformas en cada estado, así como el resultado final de estas adecuaciones respondió a diversos factores de carácter local, que dieron lugar a reformas diferenciadas en cada entidad.

El estudio en Zacatecas resulta de particular interés ya que hubo ciertos elementos que pudieron haber tenido un gran impacto en la reforma municipal. Uno de estos elementos fue que, por primera vez en 1998 en Zacatecas, fue electo un gobernador de la oposición,¹ del Partido de la Revolución Democrática, quien plasmó en el plan de desarrollo estatal su preocupación por impulsar una reforma del estado, la cual comprendía también la reforma municipal.² Otro elemento importante fue que en 1999 varias

*Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

**Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ Ricardo Monreal Ávila, del PRD (1998-2004).

² Plan de Desarrollo del Estado de Zacatecas, 1998-2004.

organizaciones nacionales e internacionales presentaron proyectos cuyo objetivo era impulsar el desarrollo económico y local, y el servicio civil de carrera en los municipios. Los resultados, en lo que se refiere al proceso legislativo, no fueron muy alentadores, ya que hubo poca participación de actores diferentes al Poder Ejecutivo. En lo que se refiere a las reformas a la legislación estatal, aunque la mayoría de ellas fueron adecuaciones del artículo 115 constitucional, sí hubo innovaciones sustanciales como la que se refiere a la institucionalización del servicio civil de carrera y el Supremo Tribunal de Justicia como organismo para dirimir controversias entre entidades públicas.

En este texto se revisará, en primer lugar, el contenido de las reformas a la legislación estatal relacionadas con el tema municipal, con el fin de evaluar los elementos que se incorporaron directamente del 115 constitucional, así como aquellos elementos innovadores que incorporó la propia Legislatura a su Constitución y leyes estatales. En segundo lugar, se describirá el proceso legislativo, es decir las instancias involucradas y mecanismos de participación que condujeron a la Legislatura de Zacatecas a su reforma municipal. Lo anterior aportará elementos de análisis para la comparación general que se lleva a cabo en este libro.

EL CONTENIDO LEGISLATIVO DE LA REFORMA MUNICIPAL EN ZACATECAS

La reforma municipal en la Constitución Política del estado

Las reformas que en materia municipal realizó la LVI Legislatura³ a la Constitución del estado de Zacatecas fueron, en términos generales, de dos tipos: por un lado, aquellas que únicamente trasladaron el contenido del artículo 115 constitucional a la legislación local, a las cuales llamaremos *adecuaciones* y; por el otro, aquellas que incluyeron temas innovadores, ya sea en relación con la legislación local anterior o con los lineamientos dictados por la reforma al artículo 115 de 1999, a las que llamaremos *inno-*

³LVI Legislatura: 15 de septiembre de 1998-14 de septiembre de 2001.

vaciones. Para hacer un balance preciso de la reforma municipal en Zacatecas es importante subrayar que la legislación local anterior a la reforma de 1999, presentó contenidos innovadores con respecto a la legislación federal, a los cuales llamaremos *innovaciones existentes*. A continuación se hace una descripción por temas de las reformas a la Constitución local haciendo referencia a los cuadros donde se distinguen las adecuaciones, las innovaciones y las innovaciones existentes previas a la reforma federal.

La reforma al artículo 115 de 1999 tuvo como objetivo central el fortalecimiento de la autonomía municipal; esta reforma sugirió la transferencia de competencias que involucraban la reglamentación al interior del municipio, la intervención de los ayuntamientos en la planeación, la administración de sus bienes, la generación de ingresos propios, entre otros. A continuación se presentan los aspectos de la reforma municipal de 1999 que se incluyeron en la constitución de Zacatecas.

El tema central de la reforma al artículo 115 de 1999 se refirió al reconocimiento del *municipio como orden de gobierno*, con lo cual se estableció que el municipio sería “gobernado” y no únicamente “administrado” por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado (adecuación: art. 118). Sobre la definición del ayuntamiento, en la constitución estatal se le reconoció como depositario de la función pública municipal y primera instancia de gobierno, con la obligación de atender las necesidades colectivas y sociales y articular y promover el desarrollo integral y sustentable del municipio (adecuación: art. 118-II). Asimismo estableció que el ayuntamiento podría crear las dependencias y entidades que requiera la administración pública municipal.

En relación con las *facultades reglamentarias* se precisaron las atribuciones de la legislatura estatal para expedir las leyes que organicen la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, los medios de impugnación y los órganos administrativos para resolver conflictos entre los particulares y los municipios; se consideró como facultad de los ayuntamientos la aprobación de estas leyes. Se incluyó la pertinencia de establecer

las bases generales en materia de convenios de coordinación y prestación de servicios públicos, así como acerca de la supletoriedad normativa cuando en algún municipio se carezca de Bando de Policía y Buen Gobierno (adecuación: art. 119-V).

Una reforma importante tanto en la Constitución federal como en la estatal fue la ampliación de las *facultades concurrentes*,⁴ es decir aquellas que de manera conjunta ejercen los ayuntamientos, el gobierno del estado y la Federación. Las facultades en las cuales los municipios adquirieron la capacidad de intervenir fueron esencialmente en materia de planeación, específicamente lo relacionado con: la formulación de planes y proyectos de desarrollo regional; la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico; la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y desarrollo metropolitano en los casos en que afectasen su ámbito territorial; la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales y la autorización del uso del suelo en el ámbito de su competencia (adecuación: art. 120-II).

Cabe mencionar que en 1983 en México, se decretó la ley de planeación, en la cual se estableció la facultad del Ejecutivo federal para convenir con los gobiernos de los estados su participación en la planeación nacional del desarrollo, determinando los aspectos que podrían ser materia de coordinación entre ambos órdenes de gobierno. Para reforzar la coordinación y planeación, se desarrolló el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que promovía a su vez el desarrollo de sistemas estatales de planeación (Méndez, 1997: 35 y 36). Como resultado de la reforma de 1999, tanto en la Constitución federal como en la local, se amplió esta participación hacia los municipios. Sin embargo en Zacatecas, antes de las reformas de 2001, ya se contemplaba la posibilidad de que los gobiernos municipales intervinieran en la planeación estatal del desarrollo, con el fin de que los planes estatales y municipales fueran congruentes entre sí, y tuvieran la coordinación necesaria (innovación existente: art. 120-IV).

⁴Las facultades concurrentes son aquellas sobre las que se estipula la intervención de varios niveles de gobierno, como pueden ser la educación, defensa del medio ambiente, regulación de asentamientos humanos (Wright, 1997: 32).

En lo que se refiere a las *facultades exclusivas* del ayuntamiento, tanto en la legislación federal como en la estatal se agregó la prestación de los siguientes servicios públicos: en relación con el agua, los servicios de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; en relación con la limpia, los servicios de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; el equipamiento de calles, parques y jardines y, en lo que se refiere a seguridad pública, se agregaron las funciones de policía preventiva municipal y tránsito (adecuación: art. 119-VI).⁵

En la Constitución local anterior a la reforma de 2001, se incluía como facultad exclusiva del ayuntamiento, el servicio de protección civil (innovación existente: art. 119-VI-i). A partir de la reforma de 2001 en materia de seguridad pública, la Constitución anterior establecía que el gobernador tenía la facultad de ejercer el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiera, habitual o transitoriamente. A partir de la reforma de 2001, esta facultad quedó como exclusiva del Presidente de la República, mientras que el gobernador del estado podría asumir el mando de la policía municipal sólo en los casos en que considerase de fuerza mayor o alteración grave del orden público (adecuación: art. 119-VII). Asimismo, se adicionó que durante los procesos electorales, los presidentes municipales estarían obligados a prestar el auxilio de la fuerza pública, en caso de que fuera necesario para preservar el orden público (innovación: art. 119-VII).

La *asociación y coordinación entre municipios* para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones, ya se consideraba en la legislación federal antes de la reforma de 1999; sin embargo, en la Constitución estatal anterior

⁵En relación con el listado de facultades exclusivas del ayuntamiento, Fernández Ruiz (2001) comenta que a partir de la reforma al artículo 115 de 1983 se confundieron las categorías de “servicio público”, “función pública” y “obra pública”. Estas categorías, afirma, debieran tratarse de manera independiente ya que, por sus características específicas, cada una requiere de una regulación jurídica especial. Así, en el catálogo que se presenta en la fracción III del artículo 115, además de servicios públicos, se incluyeron funciones públicas –como seguridad pública y tránsito– y obras públicas –como el equipamiento de calles, parques y jardines. Para un diseño adecuado del modelo municipal sugiere que se debería incluir por separado un catálogo de servicios públicos, uno de funciones públicas y otro de obras públicas (Fernández Ruiz, 2001: 27).

únicamente se mencionaba la posibilidad de que el estado y los ayuntamientos concurriesen en la prestación de servicios públicos en caso de que fuese necesario. Como resultado de la reforma de 1999 en la Constitución local se hizo explícita la facultad de los ayuntamientos para establecer convenios de coordinación y asociación con otros municipios, tanto de la misma entidad como de otros estados. Asimismo, tanto en la Constitución federal como en la estatal se adicionó la posibilidad de celebrar convenios entre municipios y gobierno del estado a fin de que una función o servicio público se prestase coordinadamente por ambos, o que el estado se hiciese cargo de ellas en caso de que la Legislatura correspondiente declarase al ayuntamiento imposibilitado para hacerlo (adecuaciones: art. 118-I).

Un aspecto que preocupó en gran medida a ayuntamientos y legisladores es el que se refiere a la *Hacienda municipal*. Hay varios criterios para definir los elementos que la conforman. Uno de ellos establece que únicamente los ingresos tributarios, y no el patrimonio, forman parte de la Hacienda municipal. Esto ha permitido la injerencia de los gobernadores en asuntos municipales. Otro criterio sostiene que tanto los ingresos como el patrimonio constituyen la Hacienda municipal.⁶ Esta idea implica una menor injerencia del Congreso y del Ejecutivo del estado en asuntos municipales (Acosta, 1996: 53 y 54).

En materia de finanzas municipales se ratificaron y precisaron las fuentes de ingresos que conformarían la Hacienda municipal. Se estableció que los ayuntamientos propondrían a la Legislatura, las tasas, cuotas y tarifas aplicables a ingresos tributarios, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, con el fin de fortalecer la recauda-

⁶La Constitución del Estado de Sinaloa desde 1963 establece en el artículo 127 que: "La Hacienda Pública Municipal se integrará con los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio y por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que en su favor establezcan las leyes. El Congreso del Estado sólo podrá fijar impuestos a favor de los municipios sobre ramas de atribución no gravadas en beneficio del Gobierno del Estado" (adicionado por Decreto número 69, publicado en el *Periódico Oficial*, núm. 45 del 18 de abril de 1963) (Acosta, 1996: 54).

ción municipal, se estableció que sólo estarían exentos de las contribuciones municipales los bienes de dominio público de la Federación, estados o municipios, salvo que éstos fueran utilizados por paraestatales o particulares para propósitos distintos a los de su objeto público. Se instituyó que los recursos que integraran la Hacienda municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autorizasen, con lo cual se pretendía evitar la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afectase de cualquier modo la Hacienda municipal (adecuación: art. 119-III).

La autonomía municipal es un objetivo central de la reforma del 115, sin embargo existe la preocupación de que los ayuntamientos lleven a cabo sus tareas con responsabilidad y honestidad. Esta preocupación se traduce en los mecanismos de control internos y externos del ayuntamiento. En la Constitución federal se suprime la necesidad de pedir autorización a la legislatura para tomar resoluciones sobre actos de dominio del patrimonio inmobiliario municipal, así como para celebrar convenios cuando éstos trasciendan el periodo de gobierno municipal y se sustituye por el instrumento de mayoría calificada en el ayuntamiento, es decir, la necesidad de contar con la aprobación de cuando menos dos terceras partes de los integrantes del cabildo. En la Constitución de Zacatecas estos mecanismos de control se duplican, ya que además de incluir la mayoría calificada en el ayuntamiento como instrumento de control interno, se mantiene la obligación de pedir autorización a la Legislatura del estado. Estos dos mecanismos se aplican no sólo a la enajenación de los bienes inmuebles propiedad del municipio y convenios que trasciendan el periodo de gobierno municipal, sino al otorgamiento de concesiones a particulares para prestar un servicio público, para la suscripción de empréstitos o créditos y la autorización para que la Hacienda pública sea ejercida por persona distinta al ayuntamiento (art. 119-IV).

En lo que se refiere a los actos de dominio del patrimonio inmobiliario municipal que se trata en el artículo 119, fracción II⁷

⁷ Artículo 119-II- Adquirir y poseer los bienes necesarios para la prestación de los servicios públicos conforme lo determine la ley; asimismo, tendrá la facultad de decidir

la Constitución de Zacatecas otorga el pleno control de la Legislatura sobre los ayuntamientos, situación que se reitera en el segundo párrafo en el cual se exige la mayoría calificada del ayuntamiento para dictar resoluciones “administrativas” que afecten el patrimonio municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento. El término “resoluciones administrativas” fortalece el argumento ya que en el debate constitucional reciente, los ayuntamientos pasan a ser instancias de gobierno, cuando antes eran instancias administrativas. En este contexto, lo referido a “administrativo” califica una acción o decisión que no es de gobierno, ya que si fuese de gobierno sería “propia” y si fuese propia no se requeriría la autorización de la Legislatura. Al agregar el término “administrativas” se preserva el nivel de instancia administrativa que tenía el ayuntamiento antes de la reforma de 1999. Por estas razones, la reforma expuesta no solamente no contribuye a fortalecer la autonomía de los ayuntamientos, sino que fortalece el papel administrativo, de instancia subordinada y de instancia sin capacidad de decisión propia.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar el presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles. La Constitución estatal agrega que para aprobarlo tendrá además que considerar las prioridades que fijen los planes de desarrollo y programas operativos anuales, así como observar las normas que expida el Poder Legislativo en cuanto a manejo presupuestal y cuenta pública.

Una de las reformas innovadoras de mayor trascendencia en la Constitución del estado de Zacatecas, es la que otorga al pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado la facultad de dirimir, y no solamente conocer, los conflictos que surjan entre los muni-

previa autorización de la Legislatura en los casos y condiciones que señale la ley, sobre la afectación, uso y destino de sus bienes, los cuales podrá enajenar cuando así lo justifique el interés público y quede debidamente documentado en el dictamen respectivo.

Se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, para dictar resoluciones *administrativas* que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

cipios y entre éstos y los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, a excepción de los conflictos o acciones de carácter electoral. Asimismo, se le otorga la facultad de resolver los conflictos que se presenten entre los municipios o entre éstos y el gobierno del estado con motivo de actos relacionados con los convenios de coordinación y asociación para ejercer una función o prestar un servicio público municipal.

La reforma municipal en la legislación secundaria

El 30 de agosto de 2001 se presentó ante el pleno de la Asamblea Popular la iniciativa de la nueva ley orgánica del municipio, la cual se publicó en el *Periódico Oficial de Zacatecas* el 14 de septiembre de 2001. En la exposición de motivos se argumenta que la razón para impulsar una nueva ley orgánica del municipio es porque se han modificado otras leyes relacionadas con la vida municipal, las cuales se deben ver reflejadas en esta nueva ley; por ello fue necesario hacer un análisis, revisión y reforma integral de la ley orgánica del municipio (Decreto 351, Zacatecas, 14 de septiembre de 2001).

Los temas de las reformas en la ley orgánica del municipio que son una adecuación a la Constitución estatal, es decir, que no presentan cambios de contenido en relación con esta última, son los siguientes:

- a) se reconoce al municipio como orden de gobierno;
- b) convenios de asociación y coordinación entre municipios y con el estado;
- c) suspensión de ayuntamientos con la votación calificada de la Legislatura;
- d) creación del consejo municipal por la Legislatura del estado;
- e) facultad del ayuntamiento de proponer a la Legislatura las cuotas y tarifas que sirvan de base para el cobro del impuesto predial;
- f) casos en los cuales el gobernador podrá asumir el mando de la policía preventiva municipal;

- g) la intervención de los ayuntamientos en los programas de transporte público de pasajeros;
- h) los actos de dominio sobre el patrimonio municipal deberán ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros del cabildo y por la Legislatura del estado (cambia en relación con la federal).

A continuación se presentan los elementos de la nueva ley orgánica del municipio que agregan especificidades o innovaciones a la Constitución estatal.

Facultades exclusivas y compartidas en los tres ámbitos de gobierno

Organización territorial. El ayuntamiento tiene la facultad de determinar la organización territorial interna (extensión y límites de delegaciones) según sus necesidades administrativas. Puede erigir nuevas municipalidades, agrupar poblaciones, reconocer y legitimar nuevas organizaciones, otorgando y respetando indistintamente la manifestación popular a través de la figura del plebiscito (Decreto 351, Zacatecas, 14 de septiembre de 2001).

Funciones y servicios municipales. Se adiciona el servicio de bomberos como un servicio público responsabilidad del municipio; establece la normatividad que se refiere a las concesiones de los servicios públicos municipales y a los convenios de coordinación y asociación entre municipios y con el estado. La ley orgánica del municipio enfatiza la importancia de que el ayuntamiento participe en la función social educativa y además confiere al ayuntamiento la responsabilidad de prestar el servicio gratuito de bolsa de trabajo. Los ayuntamientos, de manera individual o en conjunto, tienen la facultad de crear el Instituto Municipal de la Mujer y otros institutos regionales que consideren necesarios.

Planeación municipal. En esta ley se establece que el ayuntamiento es el responsable de la planeación de desarrollo municipal a través de un consejo de planeación. En la ley anterior la planeación municipal era responsabilidad tanto del ayuntamiento como del Ejecutivo del estado.

Facultades reglamentarias. Esta ley especifica las normas a las cuales se deberán sujetar los ayuntamientos para el ejercicio de sus facultades reglamentarias. Además agrega, en relación al 115 constitucional, que los reglamentos que expida el ayuntamiento deberán ser publicados en el *Periódico Oficial*, órgano del gobierno del estado.

Continuidad gubernamental
y la profesionalización
de la administración municipal

Profesionalización del servicio público. Los requisitos de experiencia y preparación académica para ejercer ciertos cargos municipales aumentan. Para los cargos de secretario de Gobierno, tesorero, director de Desarrollo Económico, director de Obras y Servicios Públicos y contralor municipal, en municipios mayores de 50,000 habitantes, se exige que tengan licenciatura en áreas afines al puesto que ejercerán y en municipios de menos de 50,000 habitantes se exige que por lo menos tengan educación media superior y experiencia en la materia.

Servicio civil de carrera. Con el objetivo de evitar la pérdida de experiencia acumulada por los servidores públicos y la posible pérdida de continuidad de acciones y proyectos municipales que genera la renovación, cada tres años, de la estructura administrativa municipal, se pretende institucionalizar el servicio civil de carrera. Uno de los instrumentos para lograr esta institucionalización es la creación de una comisión del servicio civil de carrera.

Nepotismo. Como innovación existente, en la ley orgánica se especifica que en el ayuntamiento no se podrá incurrir en nepotismo, es decir, conceder empleo, cargo o comisión remunerados, a los cónyuges, parientes consanguíneos o por adopción de los servidores municipales.

Salario a esposas de presidentes. La nueva ley orgánica del municipio establece que no se le concederá salario o compensación alguna a las esposas de los presidentes municipales cuando desempeñen el cargo de presidentas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Municipal, ya que tal cargo debe ser honorífico.

Representación social y gobernabilidad municipal

Control del presidente municipal. Con el objetivo de eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones, se precisan facultades, obligaciones y prohibiciones tanto de los ayuntamientos como de los integrantes de la administración pública municipal. De tal forma el presidente municipal tendrá la obligación de proponer y consultar al cabildo sobre programas de obras, asignación individual de recursos a alguna de las comunidades, sobre la prioridad de las acciones gubernamentales, sobre reglamentación municipal, sobre los nombramientos de los titulares de la Secretaría de Gobierno municipal, de la tesorería, de la dirección de desarrollo social entre otras direcciones, así como de la integración de comisiones de análisis, estudio o investigación (Decreto 351, Zacatecas, 14 de septiembre de 2001: 9 y 10).

Integración de ayuntamientos. En esta ley se especifica cómo estará integrado el ayuntamiento⁸ así como la correlación entre el número de regidores de mayoría y de los de representación proporcional.⁹

Supresión de municipios. En la nueva ley orgánica del municipio es la Legislatura del estado la que decreta la supresión de un municipio. En la ley anterior intervenían en la aprobación, las dos terceras partes de los vecinos que lo solicitaban, el Ejecutivo del estado y la Legislatura. Asimismo, señala las causas por las cuales se puede declarar la suspensión o desaparición de un ayuntamiento.

Congregaciones municipales. Se crea la figura de Congregación Municipal como autoridad auxiliar del ayuntamiento al que pertenecen. Esta es una innovación de Zacatecas. Las congregaciones

⁸Estará integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que le corresponda según la población. Para poblaciones de hasta 15,000 habitantes, seis regidores; entre 15,000 y 30,000, ocho regidores; entre 30,000 y 50,000 10 regidores; y más de 50,000, 12 regidores.

⁹La correlación entre el número de regidores de mayoría y de los de representación proporcional será la siguiente: si los ayuntamientos se componen de seis regidores electos por mayoría, aumentará hasta cuatro el número de regidores de representación proporcional. El ayuntamiento que se integre con 10 regidores de elección mayoritaria, aumentará hasta siete el número de regidores de representación proporcional. Si el ayuntamiento se integra con 12 regidores de mayoría, aumentará hasta ocho el número de regidores de representación proporcional.

municipales serán presididas por los consejos congregacionales, los cuales se apoyarán en la atención de servicios públicos, regularización de la tierra, para efectos catastrales y de contribuciones a la propiedad inmobiliaria, y estarán sujetos a vigilancia del respectivo cabildo, el cual será su superior jerárquico. Las poblaciones que pretendan constituir una congregación deben estar ligadas por intereses comunales, históricos y sociales y tener una superficie mayor a 50 kilómetros cuadrados. Se deberá conocer la opinión de los ayuntamientos afectados y deberá ser resultado de un plebiscito. Los miembros del consejo congregacional serán designados por la legislatura.

Autoridades auxiliares. Los ayuntamientos, en el ejercicio de sus funciones, se auxiliarán por los consejales congregacionales y delegados municipales, quienes tendrán carácter de autoridad municipal dentro de la jurisdicción territorial en la que sean electos.

Revocación de acuerdos no constitucionales y el recurso administrativo de revisión. La revocación de acuerdos es una innovación existente en la ley orgánica anterior, en la cual se establece que los ayuntamientos deberán revocar acuerdos cuando se hayan dictado en contra de las leyes. Para ello se crea *el recurso administrativo de revisión* el cual procede en contra de los actos o resoluciones administrativos de las autoridades municipales ordenados o dictados con motivo de la aplicación de la ley orgánica del municipio y de las disposiciones jurídicas que de ella emanen. El recurso de revisión tiene por objeto la revocación, modificación o confirmación de una resolución, por inexacta aplicación de la ley o por haberse tomado en cuenta un acto que conforme a la ley es nulo.

Controles del municipio. Contraloría municipal y auditoría superior del estado. La *contraloría municipal* es un órgano existente antes de la actual reforma municipal en Zacatecas. Sus funciones son la vigilancia, el control interno, la supervisión y la evaluación de los recursos y disciplina presupuestaria, así como del funcionamiento administrativo de los municipios. El titular será designado por el ayuntamiento a partir de una terna propuesta por la primera minoría de integrantes del cabildo. El ayuntamiento tiene la fa-

cultad de designar y remover al contralor municipal. El hecho de que el contralor dependa del ayuntamiento puede limitar la autonomía necesaria para ejercer el poder de juicio y control de las acciones del ayuntamiento. La nueva ley orgánica del municipio agrega las siguientes facultades y obligaciones a la contraloría:

- a) verificar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y los programas operativos;
- b) programar y practicar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal informando del resultado al cabildo y a la Auditoría Superior, para que en su caso, se finquen las responsabilidades correspondientes;
- c) revisar y verificar los estados financieros de la tesorería municipal, así como las cuentas públicas e informar al cabildo y a la Auditoría Superior;
- d) informar trimestralmente al ayuntamiento y a la Auditoría Superior sobre las acciones y actividades de la Contraloría.

Auditoría Superior del estado. Como producto de la reforma de 2001, se crea este órgano, el cual tiene más atribuciones que el órgano al cual sustituye, a la Contaduría Mayor de Hacienda. La Auditoría Superior del Estado se crea como entidad de fiscalización auxiliar de la Legislatura. Su función es apoyar a esta última en la revisión de las cuentas públicas y en general en el examen de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos independientemente de su origen, que utilicen los municipios para la ejecución de los objetivos contenidos en sus programas.

Participación social. En la ley orgánica anterior ya se especificaban facultades y obligaciones de los ayuntamientos en materia de participación social, como son: la de promover la organización de los particulares para que por sí mismos o, en asociación con el gobierno municipal, formulen y evalúen proyectos de inversión que contribuyan al fortalecimiento económico del municipio, a la creación de empleos y a la modernización y diversificación de las actividades productivas; asimismo tienen la facultad de constituir comités de participación social con el fin de propiciar su

colaboración y cooperación en la prestación, construcción y conservación de servicios y obras públicas.

Jueces municipales. La administración de justicia en los municipios estará a cargo del Poder Judicial del estado y se ejercerá por conducto de jueces municipales. Esta figura ya existía en la ley anterior. Es innovador que los jueces dependan del estado y no del municipio, ya que esto les da la autonomía necesaria para la administración de justicia dentro del municipio.

Las finanzas municipales

Funciones del tesorero municipal. La tesorería municipal es responsable de planear, programar y proyectar las iniciativas de la ley de ingresos y presupuesto de egresos del municipio, así como preparar y enviar a las autoridades que corresponda, los informes y rendición de cuentas que disponga la ley.

Ejercicio del gasto municipal. En el capítulo dedicado al ejercicio del gasto municipal, artículos 179 a 190, se aprecia la preocupación por controlar la forma en que los miembros del ayuntamiento lo ejercen. Una de las reformas es que los recursos excedentes podrán ser asignados únicamente a programas prioritarios o cuando se presenten requerimientos sociales contingentes. La tesorería municipal deberá vigilar que el ejercicio del presupuesto de egresos se haga en forma estricta, y podrá rechazar una erogación si considera que es lesiva para los intereses del erario municipal. Esto lo comunicará al ayuntamiento (en la ley anterior se comunicaba al síndico).

Contribuciones municipales y pagos a funcionarios. En estos asuntos se observa una vez más la preocupación por la honestidad de los miembros del ayuntamiento. Desde la ley anterior se especifica que los ayuntamientos no podrán imponer contribuciones que no estén señaladas en las leyes fiscales o decretos expedidos por la Legislatura, ni recibir el pago por contribuciones municipales mediante iguales en especie. En lo que se refiere a los pagos a los servidores públicos, el ayuntamiento tiene prohibido conceder a sus servidores públicos gratificaciones, compensaciones o sobresueldos que no estén asignados o establecidos en los presupuestos de egresos respectivos o fijarles sueldos con base en porcentaje

sobre los ingresos y excederse en los pagos por remuneraciones personales que por el desempeño de un empleo, cargo o comisión estén fijadas en dicho presupuesto de egresos.

EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA MUNICIPAL EN ZACATECAS

LA LARGA historia del sistema presidencial y del autoritarismo político en México, configuraron por décadas, una práctica gubernamental que anuló la división de poderes. Una de las consecuencias del sistema presidencial, corporativo y de partido único en el plano de las instituciones, fue que el proceso de reforma constitucional estuviera dominado por el Poder Ejecutivo federal y que los estados asumieran un papel de plena subordinación (Guillén, 2000). La transición democrática del país ha modificado la dinámica anterior. En este inciso se describen los elementos del proceso legislativo en Guanajuato con el fin de explorar si este proceso revela mayor democratización.

El proceso legislativo es una descripción y análisis del conjunto de las actividades –foros, encuentros, acuerdos, etcétera– que tuvieron por objetivo delinear y definir las iniciativas de reforma municipal. Los actores involucrados, los tiempos, así como la pluralidad política del estado, son elementos que se deben considerar para este análisis.

Con el fin de dar un panorama general de las fuerzas políticas en Zacatecas, en el momento en que se discutieron y votaron las reformas, es importante mencionar que el actual gobernador, Ricardo Monreal Ávila¹⁰ (1998-2004), fue postulado como candidato del Partido de la Revolución Democrática y es el primer gobernador desde 1939 que no pertenece al PRI. La situación en el Congreso de Zacatecas es también histórica, ya que es la primera vez en muchos años que hay una Legislatura plural; antes el PRI había tenido mayoría en la Cámara. En la actual Legislatura hay tres partidos fuertes, el PRD, el PRI y el PAN y al no haber un partido mayoritario, el presidente de la Comisión de Régimen

¹⁰Monreal había sido militante del PRI, y en opinión de varios de los entrevistados, resulta electo más por su persona que por el partido que representa.

Interno y Concertación Política rota cada seis meses a cada uno de los partidos políticos, rotación que genera movimientos en todo el Congreso. La composición de la LVI Legislatura ha ido cambiando: en un principio, de los 30 diputados que componen el pleno, el PRI tenía 12 diputados, el PRD 10, el PAN seis y el PT dos. El PRI pierde tres diputados que son cooptados por el gobernador y otro se declara independiente, de tal forma que en mayo de 2001, fecha en la cual se aprueba la reforma municipal, la conformación del congreso era la siguiente: PRD, trece diputados, el 43.33 por ciento; PRI, ocho diputados, el 26.67 por ciento; PAN, seis diputados, el 20 por ciento; PT, dos diputados, el 6.67 por ciento y un independiente, 3.33 por ciento.¹¹

En lo que se refiere al mapa político municipal en Zacatecas, de los 56 municipios que conformaban al estado hasta 1999,¹² en las elecciones de 1995 el PRI había ganado en 42 municipios y en 1998 ganó en 34. El PRD, en cambio, de dos municipios en 1995, gana 10 en 1998, tres de los cuales son los más poblados del estado, Guadalupe, Zacatecas y Fresnillo. Aunque el PRI sigue siendo una fuerza política muy importante en el mapa municipal, en las últimas elecciones aparece un mapa político un poco más equilibrado, como se puede observar en el cuadro 1.

CUADRO 1
LAS PRESIDENCIAS MUNICIPALES
EN EL ESTADO DE ZACATECAS, 1995-2000

| <i>Zacatecas</i> | <i>PRI</i> | | <i>PAN</i> | | <i>PRD</i> | | <i>PT</i> | |
|------------------|------------|------|------------|------|------------|------|-----------|------|
| | | % | | % | | % | | % |
| 1995-1998 | 42 | 75.0 | 11 | 19.6 | 2 | 3.6 | 1 | 1.78 |
| 1998-2000 | 34 | 60.7 | 10 | 17.8 | 10 | 17.8 | 3 | 5.35 |

Fuente: Cuadro con base en los datos proporcionados por el licenciado Francisco Barragán, funcionario del Centro Estatal de Desarrollo Municipal en Zacatecas. Cuadro detallado de municipios por partido.

¹¹ En el mes de mayo el Congreso sesionó con 28 diputados, ya que dos de ellos pidieron licencia, uno del PRI y otro del PRD. Fuente: Entrevistas a diputados y oficialía mayor del Congreso de Zacatecas.

¹² En 2000 se crea un municipio más, el de Trancoso, el cual era parte del municipio de Guadalupe.

En el cuadro 2 se enlistan los elementos y acciones que fueron parte del proceso legislativo o que pudieron haber tenido una repercusión importante en la creación de iniciativas innovadoras, aunque no necesariamente la tuvieron.

CUADRO 2

EL PROCESO LEGISLATIVO EN ZACATECAS

| | |
|--------------------|--|
| Septiembre de 1998 | Plan de desarrollo de Zacatecas: 1998-2004. El capítulo sobre federalismo enfatiza la importancia del fortalecimiento municipal y del respeto a la autonomía municipal. Mesas de concertación para la reforma del Estado. Se crean cuatro mesas con diferentes temas y una de ellas es la mesa encargada de la reforma municipal (no hubo ninguna iniciativa generada por ésta). |
| Enero de 1999 | Programa de cooperación Francia-México. Éste tiene tres objetivos principales: <i>a</i>) profesionalización; <i>b</i>) el servicio público de carrera; <i>c</i>) el desarrollo económico local. |
| Diciembre de 1999 | Se promulga la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual marca como plazo para adecuar las normas jurídicas locales hasta el 23 de marzo de 2001. Esta es una exigencia constitucional sin sanción. |
| Marzo de 2001 | La Secretaría de Asuntos Jurídicos del gobierno del estado presenta varios proyectos de iniciativas de reforma al asesor jurídico del Congreso del estado, para revisarlos. |
| 9 de abril de 2001 | Se presenta ante el Congreso la iniciativa de reformas del Poder Ejecutivo, gobernador Ricardo Monreal. Se aprueba en lo general con el mínimo de votos necesarios, 20 (a dicha sesión asistieron 22 diputados y la votación fue como sigue: 18 votos a favor, dos votos en contra, dos abstenciones). ¹³ |
| 22 de mayo de 2001 | La iniciativa presentada por el Ejecutivo se discute en lo particular y se aprueba por unanimidad en el Congreso del estado. |
| Julio de 2001 | Diez cabildos dieron oportuna y positiva respuesta a las reformas y adiciones de la Constitución estatal en relación con la reforma municipal: Calera, El Salvador, Fresnillo, Juan Aldama, Francisco R. Murguía, Melchor Ocampo Momax, Moyahua, Susticacán y Teúl de González Ortega; los restantes 47 municipios no lo hicieron. |

¹³Las abstenciones se suman a la mayoría, por lo que se alcanzaron los 20 votos necesarios.

| | |
|--------------------------|--|
| 2 de agosto de 2001 | Foro de consulta para la Reforma Integral de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas. Organizado por la LVI Legislatura a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. |
| 14 de septiembre de 2001 | Se publica la ley orgánica del municipio, Decreto núm. 351. |

El papel de los actores en el proceso legislativo

El plazo para realizar las adecuaciones de las reformas al artículo 115 constitucional en las constituciones estatales era el 23 de marzo de 2001, fecha en la cual en Zacatecas aún no se había presentado ninguna iniciativa formal al Congreso y tampoco se había abordado el tema ni en comisiones ni en el pleno del Congreso.

El 22 de mayo de 2001, dos meses después de vencido el plazo, se aprobaron las adecuaciones a la Constitución Política del Estado de Zacatecas, con base en una sola iniciativa, la del Poder Ejecutivo.

La nueva ley orgánica del municipio se aprobó el 30 de agosto de 2001, con base en una iniciativa de ley formulada por cuatro diputados de la LVI Legislatura (1998-2001) y tras la realización de un foro de consulta para la reforma integral de dicha ley.

En el proceso de reforma a la Constitución estatal, el actor central fue el Poder Ejecutivo, pero al interior de éste se destacaron dos actores que ejercieron una importante influencia en la reforma municipal: el primero es Raymundo Cárdenas, del PRD, primer secretario de Gobierno del periodo de Monreal, quien tuvo un papel central en el impulso de la reforma con la creación de las mesas de concertación para la reforma del Estado. Este proyecto se interrumpe cuando Cárdenas toma el puesto de senador de la República y en su lugar se queda Arturo Nahle, del PRI, quien ve el inciso de la reforma municipal como un proyecto de su antecesor y no le da el seguimiento ni la importancia que le daba Cárdenas. La segunda instancia es la Dirección General de Asuntos Jurídicos, presidida por Abel Dávila, la cual, con la participación de Alfonso Hurtado, formuló la iniciativa de reformas a la Constitución estatal que presentó ante el Congreso el

Poder Ejecutivo. Esta iniciativa, antes de pasar al pleno del Congreso para su aprobación, fue revisada por el director de Asuntos Jurídicos del Congreso, Francisco Murillo Belmontes.¹⁴

En lo que se refiere a las reformas a la ley orgánica del municipio, la LVI Legislatura, a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, organiza el Foro de Consulta para la Reforma Integral de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Zacatecas, el cual tuvo una participación escasa.

El proceso de la reforma municipal en Zacatecas se puede describir como un proceso tradicional centralizado y cerrado, ya que hubo muy poca participación de los ayuntamientos. Para definir las reformas a la Constitución estatal sólo se analizó la iniciativa del Poder Ejecutivo; no se promovieron foros o convocatorias para alentar la participación de los municipios y no hubo un trabajo legislativo al interior del Congreso. En cuanto a la ley orgánica del municipio, se organizó un solo foro para escuchar las propuestas de los ayuntamientos, cuya participación fue muy escasa, y la iniciativa para la nueva ley orgánica del municipio fue presentada por cuatro diputados miembros de la LVI Legislatura del estado.

Sin embargo, el resultado del proceso llama la atención, ya que al hacer un análisis más amplio, hubo acciones y planteamientos tanto del actual gobernador como de otras instancias preocupadas por el fortalecimiento municipal, que apuntaban hacia un proceso de mucha apertura y de reformas innovadoras. A continuación se presentan estos elementos y acciones que pudieron haber hecho de la reforma municipal en Zacatecas, un proceso mucho más rico, abierto e innovador de lo que fue.

Elementos y acciones en el proceso legislativo en Zacatecas

Mesas de concertación para la reforma del Estado

El actual gobernador, Ricardo Monreal, tomó posesión en septiembre de 1998 y con la intervención del entonces secretario

¹⁴Las fuentes son lo observado en campo y la entrevista con el licenciado Alfonso Hurtado.

general de Gobierno, Raymundo Cárdenas Hernández, del PRD, impulsó un proceso integral de reforma del Estado con la participación de los tres poderes y de los partidos políticos.

Inicialmente se acordó la integración de una mesa de concertación conformada por el secretario de Gobierno, como coordinador y representante del Poder Ejecutivo, la presencia del Poder Judicial y de los presidentes de los partidos políticos con representación en la Legislatura. De esta mesa dependía un secretariado técnico –encargado de la conducción técnica–, integrado por un representante del Ejecutivo, el director de asuntos jurídicos del gobierno del estado y un representante de cada partido político.

Se integraron inicialmente cuatro subcomisiones de trabajo conformadas por un representante de cada partido, que fueron:

1. Mesa de participación ciudadana, cuyo objetivo era la elaboración de la ley de Participación Ciudadana para reglamentar las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, figuras que ya existían en la constitución de 1997. Esta mesa la coordinó el PRD.
2. Mesa de Seguridad pública: su objetivo, la elaboración de una iniciativa de Ley de Seguridad Pública. Coordinada por el PT.
3. Mesa de Reforma Electoral. Coordinada por el PAN.
4. Mesa de Reforma Municipal. Coordinada por el PRI.

De estas cuatro subcomisiones se generaron las iniciativas de participación ciudadana, de seguridad pública y la de derecho electoral. La de reforma municipal no formuló ninguna iniciativa.

Programa de cooperación Francia-México

El servicio civil de carrera. Este programa comienza en 1999 y vincula instancias internacionales como el Centro Nacional de la Función Pública Territorial, centro francés que opera el servicio público de carrera, la Federación Mundial de Ciudades Unidas, organización que ofrece programas de apoyo a ciudades y municipios del mundo e instancias nacionales como la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC). El objetivo de este

programa es impulsar la profesionalización de los servidores públicos, el servicio civil de carrera y el desarrollo económico local. Las acciones hasta ahora se han centrado en el servicio civil de carrera.

El Centro Nacional de la Función Pública Territorial se apoyó en el diseño de un modelo de operación del servicio civil de carrera y en la formación de un equipo local que diera continuidad al proyecto. El diseño quedó en manos de académicos zacatecanos, quienes no alentaron la participación de los municipios, por lo cual, cuando se les informó sobre el proyecto, los municipios interpretaron que era una iniciativa impuesta por el Ejecutivo, lo cual podía generar una reacción en contra de la iniciativa de parte de los municipios de oposición. El gobernador expresó su interés por impulsar el servicio civil de carrera pero no ha tomado acciones concretas. Esta iniciativa no se ha presentado ante el Congreso posiblemente porque Monreal prefiere esperar “mejores tiempos políticos”, es decir un mapa municipal y un Congreso que le favorezcan.¹⁵

Asociación de Desarrollo Económico Local de Zacatecas (Adelzac). La Adelzac es una asociación conformada por 11 municipios de diferentes partidos (abierto a la participación de todos los municipios) y por tres secretarías: la Secretaría General del Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Rural. Ha contado con el apoyo del gobernador Ricardo Monreal y de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Entre sus funciones principales están la realización de proyectos productivos, la gestión de recursos y la consultoría legal y técnica a todos los municipios del estado. Propone acciones como la formación de cuadros técnicos en desarrollo económico local y la capacitación de funcionarios vinculados al desarrollo económico. Se busca, además, que sea una instancia que dé seguimiento a los proyectos que duren más tiempo del periodo de gestión, así como crear vinculación entre los municipios.

La Adelzac es una instancia autónoma del gobierno, la cual, para su correcto funcionamiento, debe mantener una imagen

¹⁵Entrevista con Ricardo Jiménez-AALMAC, mayo de 2001.

neutral, despolitizada, pero sin perder vínculos con las subsecretarías y con el gobierno del estado. En esta organización se encuentran representados el gobierno –a través de las secretarías–, la iniciativa privada con empresarios, las ONG, la universidad, Francia como apoyo técnico, el equipo operativo y los creadores de la asociación.

El Plan de Desarrollo del Estado de Zacatecas, 1998-2004¹⁶

En el capítulo sobre federalismo del plan de desarrollo que publica el gobierno de Ricardo Monreal en 1998, se mencionan objetivos y estrategias que apuntan hacia el fortalecimiento municipal, al respeto de la autonomía municipal y al fortalecimiento de las redes de colaboración intergubernamental.

Así, en varios de los apartados del capítulo se menciona la importancia de promover nuevas formas de interlocución permanente entre los tres niveles de gobierno; considerar la posibilidad del traslado de ciertas funciones de estado al ámbito de la administración pública municipal por medio de un Programa Estatal de Descentralización Administrativa; integrar las prioridades definidas por los ayuntamientos a la planeación del desarrollo y acciones de gobierno.

En el programa se menciona que el gobierno estatal reconoce la libertad y autonomía municipal, así como el nuevo papel de los ayuntamientos como instituciones activas en la promoción del desarrollo regional y para la gobernabilidad democrática, con lo cual el Ejecutivo estatal deberá emprender, en conjunto con los ayuntamientos, acciones que busquen restituir la fuerza y presencia que requiere el municipio para responder con eficacia a las demandas de la ciudadanía, y para motivar la participación ciudadana en la toma de decisiones (Plan Estatal de Desarrollo, 1998).

Las prioridades del plan son las siguientes:

a) ampliar los canales de participación democrática en los asuntos municipales;

¹⁶Plan de Desarrollo del Estado de Zacatecas, 1998, capítulo 3.

- b) hacer más transparente el ejercicio de la administración y establecer sistemas de seguimiento y evaluación;
- c) que tengan mayor injerencia los municipios en la definición de sus presupuestos y fuentes de ingresos;
- d) pugnar por incrementos sustanciales de los recursos presupuestales asignados a cada municipio y por el establecimiento de mecanismos más equitativos y transparentes de distribución;
- e) establecer un órgano de interlocución entre municipios e instancias estatales y federales para la definición de las prioridades del desarrollo municipal;
- f) promover el servicio civil de carrera para lograr la articulación de los planes y programas municipales con el desarrollo regional;
- g) generar instrumentos normativos que permitan la gestión intermunicipal de las funciones y servicios públicos.

Las ideas plasmadas en el plan de desarrollo en lo que se refiere a ampliar los canales de participación intergubernamental, tratar de acabar con los mecanismos centralizados de decisión y el reconocimiento de la autonomía municipal, no corresponden con el proceso legislativo que de hecho se dio en Zacatecas, ni con la opinión, bastante generalizada entre los entrevistados, de que el gobernador ejerce un poder hegemónico centralista.

Formas de consulta. En Zacatecas se realizó únicamente un Foro para la Reforma Integral de la Ley Orgánica del Municipio el 2 de agosto, organizado por el Poder Legislativo y por el Ejecutivo. Para las reformas a la constitución local no se realizó ningún foro ni se mandó ninguna convocatoria para recoger iniciativas de los ayuntamientos u otra instancia.

Elementos que pudieron haber atrasado el proceso de reforma

La cercanía del periodo de elecciones. El término de periodo de la Legislatura y de presidencias municipales en septiembre de

2001¹⁷ en Zacatecas, provocó que las cuestiones electorales acapararan la atención del Congreso durante varios meses. Esto repercutió en su trabajo, ya que muchos diputados se preocupaban más por su posible candidatura para presidentes municipales que por su trabajo en la Legislatura.

La rotación de la comisión de régimen y concertación política cada seis meses. Debido a que en el Congreso de Zacatecas ningún partido político tiene mayoría en la cámara, cada seis meses se rota la Comisión de Régimen y Concertación Política a cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso. Esto provoca movimientos cada seis meses en el resto de las comisiones y por lo tanto se pierde la continuidad en el trabajo.¹⁸

Falta de interés del gobierno del estado en la cuestión municipal. El presidente del PAN, Ramón Medina Padilla, comenta:

hay una falta de interés por tomar la bandera de la reforma municipal como un reclamo político, lo cual se debe a la falta de interés del propio gobierno del estado, el cual es el motor de cualquier reforma. Los partidos de oposición difícilmente podemos impulsar si no tenemos el consenso de los demás partidos y del propio gobierno... (entrevista Ramón Medina Padilla, PAN; marzo de 2001).

Falta de objetivos claros y definidos del gobierno del estado. “No hay una concepción global de la política, ni del estado al que se quiere llegar y eso hace que... no se establezca un marco de referencia para el municipio” (entrevista Ramón Medina Padilla, PAN; marzo de 2001).

¹⁷El periodo del gobierno municipal en Zacatecas es del 15 de septiembre de 1998 al 14 de septiembre de 2001.

¹⁸Vladimir Godina asesor del PRD en el Congreso, comenta que con el presidente anterior de la Comisión de Asuntos Municipales se había hecho una propuesta para organizar foros regionales, con la idea de hacer consultas con foros abiertos presididos por presidentes municipales para que expusieran, de acuerdo con sus necesidades, lo que se puede implementar como reforma, para solucionar la problemática social y económica. Estos foros no se llevaron a cabo por los cambios y acomodos en las comisiones.

Las iniciativas: consensos y disensos

Como se mencionó anteriormente, no se tiene registro de iniciativas formales de instancias diferentes al Ejecutivo y al Congreso para la Constitución local y la ley orgánica del municipio, respectivamente. Sin embargo se realizó un foro en agosto de 2001, convocado por el Congreso del estado, para recoger propuestas de reforma a la ley orgánica municipal.

Algunas de las inquietudes expresadas en el foro, giraron en torno a la preservación de los recursos naturales, a la integración democrática de las administraciones municipales, a la delimitación de esferas de competencia y la ampliación de atribuciones en materia normativa, así como la asignación de mayores recursos financieros. Otros temas se refieren a la representación popular y partidista en los ayuntamientos, la creación de nuevas estructuras administrativas, la delegación de nuevas tareas y de mayores responsabilidades; la información puntual y transparente del origen y destino de los recursos públicos; un nuevo esquema de responsabilidades de los servidores públicos; y la posibilidad de nuevas formas de organización municipal, de asociación, de coordinación y de aplicación de sanciones a quienes desde el interior del propio ayuntamiento o de su administración, obstaculicen el sano desarrollo del municipio (Decreto 351, Zacatecas, 14 de septiembre de 2001).

La ley orgánica del municipio entró en vigor el 15 de septiembre de 2001. A diferencia de la Constitución estatal, para validar esta ley no es necesaria la aprobación formal de los municipios; sin embargo, esta ley ha generado, de parte de algunos presidentes municipales reacciones en contra, por medio de notas periodísticas y comunicados al gobernador. Estas inconformidades son resultado de que la nueva ley orgánica del municipio resta autoridad a la figura del presidente municipal, ya que tiene que consultar con el ayuntamiento los nombramientos de los miembros del cabildo, decisiones sobre el uso de presupuesto, prioridades de obra pública, entre otras decisiones que antes podía tomar sin consultar o con la sola aprobación del síndico.¹⁹

¹⁹ Conversación telefónica con el director de Asuntos Jurídicos del Congreso del Estado, Francisco Murillo Belmontes, septiembre de 2001.

CONCLUSIONES

EN ESTE capítulo se revisó la manera en que se concretó la reforma al artículo 115 constitucional en la Constitución Política del Estado de Zacatecas, con el fin de evaluar el contenido y grado de innovación de la reforma municipal en la legislación estatal. Se hizo, además, una descripción del proceso legislativo para conocer sus características y poder evaluar el grado de apertura de éste.

El proceso legislativo en el estado de Zacatecas comenzó tardíamente, de tal forma que el 9 de abril de 2001, después de haberse vencido el plazo para reformar la Constitución estatal en materia municipal, se entrega la primera y única iniciativa de reformas al Congreso del estado, la cual se aprueba el 22 de mayo de 2001. La nueva ley orgánica del municipio se publicó el 14 de septiembre del mismo año y fue el producto de una iniciativa del Congreso.

El proceso legislativo se puede calificar de cerrado, tradicional y centralista, ya que hubo una muy escasa participación de actores diferentes al Poder Ejecutivo y al Congreso en lo que se refiere a la creación de propuestas e iniciativas. Sin embargo, hubo acciones de organizaciones no gubernamentales relacionadas con el fortalecimiento municipal que pudieron haber influido en el resultado de las reformas.

Algunos de los elementos por los cuales se califica así el proceso son los siguientes:

- a) ni el Ejecutivo ni el Congreso generaron los instrumentos suficientes para recopilar propuestas e iniciativas, ni de los ayuntamientos ni de otras instancias;
- b) en lo que se refiere a la Constitución local, no hubo trabajo legislativo en el Congreso, porque estaban esperando la propuesta del Ejecutivo;
- c) la mesa de concertación que hubiera podido ser el “sustituto” de un trabajo de comisiones en el Congreso, estaba coordinada por el primer secretario de gobierno quien al ser transferido como senador de la República deja la mesa en manos de

su sucesor, quien no le da el seguimiento adecuado. Cabe agregar que los integrantes de estas mesas no eran remunerados por este trabajo, lo que pudo ser un elemento que desmotivó la participación constante;

d) el proceso de elaboración de la iniciativa de reforma municipal a la Constitución no se abre, ni se informa a instancia alguna, sino hasta que se presenta al Congreso;

e) varios de los entrevistados coinciden en que el gobierno de Monreal es centralista y hegemónico. Esto se observa en la falta de iniciativa de los diputados y de los partidos de oposición para presentar proyectos de reforma sin el apoyo del Ejecutivo y en la capacidad que el gobernador tiene para vetar y dar línea a su bancada en el Congreso. Asimismo, los presidentes municipales de la oposición, por temor a perder las participaciones, se “alinean” a lo que dice el gobernador y no a lo que dicen los partidos que los postularon.

En lo que se refiere al contenido legislativo, la reforma a la Constitución local, en general fue una adecuación al artículo 115 constitucional. Hubo pocas innovaciones pero algunas de ellas sustanciales, principalmente en lo que se refiere a los controles legales y los organismos que los aplican. Los aspectos innovadores de la Constitución estatal en relación con la federal son:

a) se atribuye al Supremo Tribunal de Justicia la facultad de dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado o entre municipios. En el artículo 115 se atribuye esta facultad a la Legislatura estatal;

b) se establece como facultad de la Legislatura definir las competencias de estado y municipios en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

c) los ayuntamientos podrán crear las dependencias y entidades de la administración pública municipal que consideren necesarias para cumplir sus funciones.

En relación con la ley orgánica del municipio, existían elementos innovadores antes de la reforma como son las figuras de plebiscito y referéndum como medios de consulta ciudadana, la facultad del ayuntamiento de revocar acuerdos no constitucionales y la contraloría municipal como mecanismo de control interno.

Como elementos innovadores que aporta la nueva ley orgánica están: la institucionalización del servicio civil de carrera; la reglas sobre la profesionalización de los servidores públicos; la obligación del presidente municipal de consultar con el cabildo (y no solamente con el síndico) sobre temas como obra pública prioritaria, asignación de recursos, entre otros. Se crea la figura de Congregación Municipal como una autoridad auxiliar del ayuntamiento que puede integrar a comunidades de varios municipios.

La preocupación por el buen manejo de los recursos y bienes municipales es patente tanto en la Constitución como en la ley orgánica del municipio. En la primera, por ejemplo, la decisión sobre los actos de dominio del patrimonio municipal no se deja en manos del ayuntamiento, como lo dicta el 115 constitucional, sino que para cualquier decisión en la materia se tendrá que tener la aprobación de la Legislatura y la votación calificada del ayuntamiento. Esto, en relación con el 115 le quita autonomía al municipio. Aparecen como órganos de control interno del municipio, la contraloría municipal y la tesorería municipal y como órganos de control externos la Auditoría Superior del Estado como entidad de fiscalización auxiliar de la Legislatura y los jueces municipales, los cuales son asignados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- LVI LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO (con Vicente Fox Quesada como Gobernador del estado de Guanajuato), *Ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato*, Periódico Oficial, 25 de Julio de 1997.
- LVI LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO (con Lic. Agustín Alcocer como Gobernador de Guanajuato)

- to), *Constitución Política del Estado de Guanajuato*, Periódico Oficial, 18 de Junio de 1999.
- ABAD OLIVARES, Maribel, "Proponen resuelva Poder Judicial controversia por cambios al 115", AM, Guanajuato, Guanajuato, 03-03-2001, pag. 2B.
- ACOSTA CÁZARES, Daniel, *et al.*, *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- ACOSTA ROMEO, Miguel, "El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo", en *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996, pp. 37 a 66.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, "El despertar de los municipios urbanos. Nuevos retos y oportunidades en la gestión hacendaria y financiera en gobiernos municipales de México", en *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996, pp. 591 a 614.
- COMISIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES DE LA LVII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato,
- Comisión de Asuntos Municipales, 57 legislatura del Congreso de Guanajuato, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 13 de marzo de 2000.
- COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA LVIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, Periódico Oficial, 20 de marzo de 2001.
- COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA LVIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, *Diario de Debates*, "Sesión solemne de apertura y clausura del segundo período extraordinario de sesiones del primer año de ejercicio legal, celebrada el 7 de marzo del 2001", transcripción, marzo, 2001.
- DIEGO Martín, "Algo Más. Reformas al artículo 115", *El Correo*, marzo 27, 2001, 18.
- ESTEBAN, Ayuntamiento de León, Guanajuato, *Propuesta de reformas a la ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato* (Foro en San Francisco del Rincón, Febrero 9, 2001).

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Cuestiones constitucionales", en *Construyendo el nuevo federalismo*, Modificaciones al artículo 115 constitucional y adecuaciones a las constituciones políticas de las entidades del país, Comisión de fortalecimiento del federalismo/Subcomisión de federalismo político, Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII legislatura, México, Diciembre 2001.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, Los municipios en México, Los retos ante el futuro, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- GRUPO FINANCIERO BANAMEX-ACCIVAL, México electoral. Estadísticas federales y locales, 1970-2000, Electronic Publishing, S.A. de C.V., México, 2001 (CDRom).
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, LVIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, 2001.
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, LVIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 8 de Febrero de 2001.
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, LVIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato,
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, Memoria del Encuentro Nacional de Legisladores de los Estados, El municipio mexicano del siglo XXI, www.municipio.org.mx, México, 2000.
- H. AYUNTAMIENTO DE SAN FRANCISCO DEL RINCÓN, Propuesta de reformas a la ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato (Foro en San Francisco del Rincón, 9/Febrero/2001).
- HERNÁNDEZ CABRERA, Noemí, "Otorga congreso facultades a ayuntamientos", *El Correo*, 28-06-2001.
- INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, *et.al*, ABC del gobierno municipal, Centro de producción editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 2000.

- JIMÉNEZ RAMÍREZ, Saturnino, "Aprueban reformas constitucionales: adecuan marco normativo al nuevo texto del reformado artículo 115", *El heraldo de León*, 8 de marzo de 2001, p. 12.
- MARTÍN HUERTA, Ramón, *Municipalización en Guanajuato: una estrategia de fortalecimiento municipal*, CODEREG, Gobierno del Estado de Guanajuato, Dirección de Fortalecimiento Municipal, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- MONSALVO, Araceli, "Reformas constitucionales benefician a ayuntamientos, dice Alfredo Ling", *El Correo, Guanajuato*, 7 de marzo de 2001, p.13.
- MORALES CASTAÑEDA, Juan Ignacio, "Adecuan Ley de Fraccionamientos", *El Correo*, 28-06-2001, 4.
- OCHOA TAPIA, Alfonso, "Lejano, un consenso de adecuaciones: Martín Ortiz", *El Correo*, Guanajuato, 02-03-2001, p. 11.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo", en Acosta Cázares, Daniel, *et.al.*, *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- PÉREZ ARREDONDO, José Luis, Regidor del municipio de Allende, Guanajuato, Propuesta de reformas a la ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato (Foro en San Francisco del Rincón), 9 de Febrero de 2001
- PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Gobernador Ramón Martín Huerta, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 7 de junio de 2000.
- RAMÍREZ LÓPEZ, Rigoberto, La integración plural de los ayuntamientos en Guanajuato: un paso hacia la democratización de los gobiernos municipales, Segundo Congreso Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México: "Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado", Mesa 9: Municipio y diseño de sistemas electorales democráticos, UAM-Xochimilco
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, Esteban, Ayuntamiento de León, Guanajuato, Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 9 de Febrero de 2001.
- RODRÍGUEZ, Patricia, "Crecerían Recursos", AM Guanajuato, 13 de marzo de 2001;2B.
- ROMERO GAYTÁN, David, "Aprueban reformas constitucionales", *El sol de León*, 20 de marzo de 2001, 1R.

RUIZ CRUZ, Pedro, "Otras Voces: Los jueces municipales están viciados de origen", *El Correo*, Guanajuato, 02-03-2001, p. 30.

SECRETARÍA DE GOBIERNO, Dirección General de Gobierno y Servicios Jurídicos, Proyectos de Reforma a la Constitución Local, Documento de Trabajo Febrero, 2001.

OEM, "Llaman a no legislar al vapor", *El Sol de León*, 2 de marzo de 2001, p. 1-R.

RUIZ MARTÍNEZ, Vicente, "Efectúan el primer foro de reforma constitucional en municipios", *El Correo*, 3 de marzo de 2001, p. 23.

SUÁREZ GRANADOS, Eloy, "Mesas de trabajo", *El Correo*, 3 de marzo de 2001, p. 12.

VÁZQUEZ, Luciano, "Promueven amparo contra reformas de la Ley Orgánica Municipal", *Guanajuato Hoy*, 13 de agosto de 2001, p.5.

JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN*

LINA GRJ RUBENSTEIN**

Pluralismo y apertura en la reforma municipal de Guanajuato

LAS REFORMAS al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decretadas en diciembre de 1999, se fundamentaron en el principio de que define al municipio como la célula básica de la organización política, social, territorial y administrativa de nuestro país. Sin embargo, por diversas circunstancias, hasta inicios del nuevo milenio, el municipio ha adolecido de carencias de tipo económico y administrativo, así como de debilidad política y jurídica con relación a la Federación y a los estados. Así, el fortalecimiento del municipio sigue siendo, a pesar de los avances, una asignatura pendiente.

La reforma federal al artículo 115 obligó a los estados a emprender adecuaciones en sus constituciones y leyes estatales. El proceso de adaptación de las reformas en cada estado, así como el resultado final de estas adecuaciones respondió a diversos factores de carácter local, que dieron lugar a reformas diferenciadas en cada entidad.

El estudio en Guanajuato resulta de particular interés, ya que fue uno de los primeros estados de la República en los que se dio la alternancia política. En 1989 ganó un gobernador del PAN, Carlos Medina Plascencia, y desde entonces hasta la fecha los gobernadores han pertenecido al mismo partido.¹ A esto se suma que Vicente Fox, quien sucedió a Medina Plascencia como gobernador de Gua-

*Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

**Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹De 1989 a 1995 gobernó Carlos Medina Plascencia; de 1995 a 1999, Vicente Fox Quesada, quien se lanzaría a la candidatura presidencial por el PAN y ganaría las elecciones de 2000; de 1999 a 2000, Ramón Martín Huerta, quien sustituyó a Vicente Fox, y Juan Carlos Romero Hicks, cuyo periodo va de 2000 al 2006.

najuato, ganó las elecciones presidenciales en el año 2000, hecho que hizo patente la transición democrática de México. Asimismo, es importante mencionar que la legislación de Guanajuato en materia municipal presentaba elementos vanguardistas como el reconocimiento del municipio como orden de gobierno autónomo desde la Constitución local de 1917.

En este texto se revisará, en primer lugar, el contenido de las reformas a la legislación estatal relacionadas con el tema municipal, con el fin de evaluar los elementos que se incorporaron directamente del 115 constitucional, así como aquellos elementos innovadores que incorporó la propia Legislatura a su Constitución y leyes estatales. En segundo lugar, se describirá el proceso legislativo, es decir las instancias involucradas y mecanismos de participación que condujeron a la Legislatura guanajuatense a su reforma municipal. Lo anterior aportará elementos de análisis para la comparación general que se lleva a cabo en este libro.

EL CONTENIDO LEGISLATIVO DE LA REFORMA MUNICIPAL EN GUANAJUATO

La reforma municipal en la Constitución Política del estado

Las reformas que en materia municipal realizó la LVIII Legislatura² a la Constitución del estado de Guanajuato fueron, en términos generales, de dos tipos: por un lado, aquellas que únicamente trasladaron el contenido del artículo 115 constitucional a la legislación local, a las cuales llamaremos *adecuaciones* y, por el otro, aquellas que incluyeron temas innovadores, ya sea en relación con la legislación local anterior o con los lineamientos dictados por la reforma al artículo 115 de 1999, a las que llamaremos *innovaciones*. Para hacer un balance preciso de la reforma municipal en Guanajuato, es importante subrayar que la legislación local anterior a la reforma de 1999, presentó contenidos innovadores con respecto a la legislación federal, a los cuales llamaremos *innovaciones existentes*.

²LVIII Legislatura: 2000-2003.

A continuación se hace una descripción por temas de las reformas a la Constitución local haciendo referencia a los cuadros donde se distinguen las adecuaciones, las innovaciones y las innovaciones existentes previas a la reforma federal. Estas reformas son el resultado de las iniciativas y propuestas presentadas por cuatro instancias estatales y por 12 ayuntamientos.³

La reforma al artículo 115 de 1999 tuvo como objetivo central el fortalecimiento de la autonomía municipal; esta reforma sugirió la transferencia de competencias que involucraban la reglamentación al interior del municipio, la intervención de los ayuntamientos en la planeación, la administración de sus bienes, la generación de ingresos propios, entre otros. A continuación se presentan los aspectos de la reforma municipal de 1999 que se incluyeron en la Constitución de Guanajuato (reformas a la Constitución estatal).

El tema central de la reforma al artículo 115 de 1999 se refirió al reconocimiento del *municipio como orden de gobierno*, con lo cual el ayuntamiento adquirió la facultad de “gobernar” y no únicamente de “administrar” al municipio. El caso de Guanajuato es muy particular, ya que desde la Constitución estatal de 1917, la primera del estado, se consideraba al municipio como autónomo en su gobierno interior (art. 106) y como facultades del ayuntamiento se incluían el gobierno municipal y el manejo y administración de los intereses de las poblaciones. Asimismo, se establecía que en asuntos de competencia de los ayuntamientos, éstos no dependerían de otra autoridad y no habría ninguna autoridad intermedia entre

³ Las instancias que presentaron iniciativas a la Constitución local fueron: Comisión de Asuntos Municipales, LVII Legislatura, 1997-2000; Poder Ejecutivo: gobernador Martín Huerta, PAN, 1999-2000; Poder Ejecutivo: gobernador Romero Hicks, PAN, 2000-2006; fracción parlamentaria del PAN, LVIII Legislatura, 2000-2003; 10 ayuntamientos del PAN: León, Salamanca, Celaya, Cuerámara, Pénjamo, Allende, Irapuato, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San José Iturbide; un ayuntamiento del PRI: Manuel Doblado y Ocampo, y el último gobernado por varios partidos.

En los 12 municipios que entregaron iniciativas: a) la mayoría, 10, tenían presidencias del PAN; b) tres –León, Irapuato y Celaya–, eran los más poblados del estado y a su vez presentaban el rango de densidad de población más alto en el estado (501 a 1,000 hab/km²); c) la mitad de los municipios que entregaron iniciativas (seis), tenían una ciudad mayor de 50,000 habitantes y d) en relación con los niveles de bienestar, ocho de 12 municipios presentaron niveles de bienestar altos (cuatro con un NB = 7; uno con NB = 6; tres con NB = 5; tres con nivel medio, NB = 4 y uno bajo, NB = 2).

los ayuntamientos y el gobierno del estado (art. 107).⁴ Esta reforma se clasifica como innovación existente. En el tema sobre la duración del periodo de gobierno municipal, vale la pena mencionar que los municipios de León e Irapuato propusieron aumentar el periodo de tres a cuatro años, iniciativa que no procedió.

En relación con las *facultades reglamentarias* se precisaron las atribuciones de la Legislatura estatal para expedir las leyes que organicen la administración pública municipal y el procedimiento administrativo, los medios de impugnación y los órganos administrativos para resolver conflictos entre los particulares y los municipios; se consideró como facultad de los ayuntamientos la aprobación de estas leyes (adecuación: art. 117-I). En lo que se refiere a la creación y modificación de leyes estatales, la Constitución de Guanajuato fue más allá de la legislación federal, ya que estableció la obligación del Congreso del estado de recabar la opinión de los ayuntamientos cuando la iniciativa a discusión incidiera en la competencia municipal (innovación: art. 56).

Una reforma importante tanto en la Constitución federal como en la estatal fue la ampliación de las *facultades concurrentes*,⁵ es decir aquellas que de manera conjunta ejercen los ayuntamientos, el gobierno del estado y la Federación. Las facultades en las cuales los municipios adquirieron la capacidad de intervenir fueron esencialmente en materia de planeación, específicamente lo relacionado con: la formulación de planes y proyectos de desarrollo regional; la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico; la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros en los casos en que afectasen su ámbito territorial; la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales y la autorización del uso del suelo en el ámbito de su competencia (adecuación: art. 117-II).

⁴ Por congruencia legislativa con la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, se adecuó la redacción del artículo 107 y quedó de la siguiente forma: "Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento. La competencia de los ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado" (*Diario de Debates*, LVIII Legislatura de Guanajuato, 7 de marzo de 2001).

⁵ Las facultades concurrentes son aquellas sobre las que se estipula la intervención de varios niveles de gobierno, como pueden ser la educación, defensa del medio ambiente, regulación de asentamientos humanos (Wright, 1997: 32).

Cabe mencionar que en 1983 en México, se decretó la Ley de Planeación, en la cual se estableció la facultad del Ejecutivo federal para convenir con los gobiernos de los estados su participación en la planeación nacional del desarrollo, determinando los aspectos que podrían ser materia de coordinación entre ambos órdenes de gobierno. Para reforzar la coordinación y planeación, se desarrolló el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que promovía a su vez el desarrollo de sistemas estatales de planeación (Méndez, 1997: 35 y 36). Como resultado de la reforma de 1999, tanto en la Constitución federal como en la local, se amplió esta participación hacia los municipios. Así se estableció que el estado debe garantizar la participación de los municipios involucrados en la elaboración de los planes de desarrollo regional con el fin de que exista la coordinación debida y que las acciones que se lleven a cabo sean efectivamente necesarias en dichos municipios (adecuación: art. 14).

En lo que se refiere a las *facultades exclusivas* del ayuntamiento, tanto en la legislación federal como en la estatal se agregó la prestación de los siguientes servicios públicos: en relación con el agua, los servicios de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales; en relación con la limpia, los servicios de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; el equipamiento de calles, parques y jardines y, en lo que se refiere a seguridad pública, se agregaron las funciones de policía preventiva municipal y tránsito (adecuación: art. 117-III).⁶ En materia de seguridad pública, la Constitución local señaló que el estado, en coordinación con la Federación y con los municipios, establecerían un Sistema Nacional de Seguridad Pública (innovación: art. 104). En la Constitución

⁶ En relación con el listado de facultades exclusivas del ayuntamiento, Fernández Ruiz (2001) comenta que a partir de la reforma al artículo 115 de 1983 se confundieron las categorías de "servicio público", "función pública" y "obra pública". Estas categorías, afirma, debieran tratarse de manera independiente ya que, por sus características específicas, cada una requiere de una regulación jurídica especial. Así, en el catálogo que se presenta en la fracción III del artículo 115, además de servicios públicos, se incluyeron funciones públicas —como seguridad pública y tránsito— y obras públicas —como el equipamiento de calles, parques y jardines. Para un diseño adecuado del modelo municipal sugiere que se debería incluir por separado un catálogo de servicios públicos, uno de funciones públicas y otro de obras públicas (Fernández Ruiz, 2001: 27).

estatal anterior el gobernador tenía la facultad de ejercer el mando de la fuerza pública en los municipios donde se encontrara, habitual o transitoriamente. En la reforma de 2001 se especificó que el gobernador podría asumir el mando de la policía municipal sólo en los casos en que considerase de fuerza mayor o alteración grave del orden público (adecuación: art. 77-XIII). Con relación a este tema, el ayuntamiento de Pénjamo propuso que en caso de que el gobernador llegase a asumir el mando de la policía preventiva municipal lo hiciera en coordinación con el presidente municipal. Esta iniciativa no procedió.

La municipalización del transporte público urbano y suburbano en ruta fija (art. 117, fracc. III), fue una de las innovaciones en materia de servicios públicos de la legislación local. Esto abrió la posibilidad de aumentar la recaudación de Hacienda pública de los ayuntamientos, con los ingresos del cobro por permisos y concesiones del transporte (*AM Guanajuato*, 13 de marzo de 2001). Esta innovación fue resultado de las iniciativas presentadas por los municipios, de los cuales la mayoría presentaron altos niveles de bienestar y muy probablemente contaban también con las capacidades necesarias para prestar el servicio.⁷

La *asociación y coordinación entre municipios* para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones, ya se consideraba en la legislación federal antes de la reforma de 1999; sin embargo, en la Constitución estatal anterior únicamente se mencionaba la posibilidad de que el estado y los ayuntamientos concurrieran en la prestación de servicios públicos en caso de que fuese necesario. Como resultado de la reforma de 1999 en la Constitución local, se hizo explícita la facultad de los ayuntamientos para establecer convenios de coordinación y asociación con otros municipios, tanto de la misma entidad como de otros estados. Asimismo, tanto en la Constitución federal como en la estatal se adicionó la posibilidad de celebrar convenios entre municipios y gobierno del estado a fin de que una función o servicio público

⁷ La escala de INEGI de niveles de bienestar va del 1 al 7, donde el nivel de bienestar más alto es el 7 y el más bajo el 1. De los 12 municipios que entregaron iniciativas, cuatro son del nivel 7, uno del nivel 6; tres del nivel 5; tres del nivel 4; y sólo uno del nivel 2.

se prestase coordinadamente por ambos, o que el estado se hiciese cargo de ellas en caso de que la Legislatura correspondiente declarase al ayuntamiento imposibilitado para hacerlo (adecuaciones: arts. 117-XIII y XIV y 77-XXII).

Un aspecto que preocupó en gran medida a ayuntamientos y legisladores es el que se refiere a la *Hacienda municipal*. Hay varios criterios para definir los elementos que la conforman. Uno de ellos establece que únicamente los ingresos tributarios, y no el patrimonio, forman parte de la Hacienda municipal. Esto ha permitido la injerencia de los gobernadores en asuntos municipales. Otro criterio sostiene que tanto los ingresos como el patrimonio constituyen la Hacienda municipal.⁸ Esta idea implica una menor injerencia del Congreso y del Ejecutivo del estado en asuntos municipales (Acosta, 1996: 53 y 54).

En Guanajuato, con el fin de fortalecer la recaudación municipal, se estableció que sólo estarían exentos de las contribuciones municipales los bienes de dominio público de la Federación, estados o municipios, salvo que éstos fueran utilizados por paraestatales o particulares para propósitos distintos a los de su objeto público. Se instituyó que los recursos que integraran la Hacienda municipal serían ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autorizasen, con lo cual se pretendía evitar la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afectase de cualquier modo la Hacienda municipal (adecuación: art. 121). Asimismo, se confirió a los ayuntamientos la facultad de iniciativa para proponer a la Legislatura estatal las cuotas y tarifas que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (adecuación: art. 117-VIII). En relación con los actos de dominio sobre el patrimonio inmobiliario municipal, se suprimió la facultad del Congreso

⁸ La Constitución del estado de Sinaloa desde 1963 establece en el artículo 127 que "la Hacienda Pública Municipal se integrará con los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio y por los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que en su favor establezcan las leyes. El Congreso del Estado sólo podrá fijar impuestos a favor de los municipios sobre ramas de atribución no gravadas en beneficio del Gobierno del Estado" (adicionado por decreto número 69, publicado en el *Periódico Oficial*, núm. 45, del 18 de abril de 1963) (Acosta, 1996: 54).

de intervenir en ellos, para que sean los propios ayuntamientos quienes dispongan de éste (adecuación: art. 63-XVI y XVII; se deroga 63-XXXI).

Con el fin de vigilar el buen manejo de las finanzas y patrimonio municipales, se crearon *mecanismos de control internos y externos* al ayuntamiento. Tanto en la legislación estatal como en la federal, se estableció como instrumento de control interno la mayoría calificada⁹ para resoluciones sobre actos de dominio del patrimonio inmobiliario municipal, así como para celebrar convenios cuando éstos trasciendan el periodo de gobierno municipal. Como mecanismo de control externo, se adicionó como facultad del Congreso del estado la acción de fiscalización de las cuentas públicas municipales, lo que implica no sólo una revisión, sino una exhaustiva verificación de la aplicación correcta del erario municipal. La Constitución local amplió esta facultad a la administración pública paramunicipal (adecuación: art. 63-XIX). Un mecanismo de control externo que instituyó el Congreso local, fue la obligación del ayuntamiento de presentar a la Legislatura el presupuesto de egresos municipales y el pronóstico de ingresos (innovación: art. 117-VII).

En lo que se refiere a la *integración de ayuntamientos y consejos municipales*, en la Constitución estatal se especificó el número de integrantes que deberán conformar a ambas instancias, así como la forma en que se deberá proceder cuando alguno de los miembros dejase de desempeñar su cargo (arts. 108 y 112).

La LVIII Legislatura del estado de Guanajuato reformó una fracción del artículo que se refiere a las facultades y obligaciones del pleno del Supremo Tribunal de Justicia (art. 89-XV) que se refirieron a la resolución de conflictos entre entidades públicas y a la resolución de acciones de inconstitucionalidad con la implementación del derecho a las minorías en el Congreso. Éstas se describen a continuación.

En relación con los *organismos encargados de dirimir controversias* entre entidades públicas, el artículo 115 fracción II de la reforma

⁹La mayoría calificada se refiere al voto de cuando menos dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

de 1999 señalaba que las legislaturas estatales eran las responsables de establecer los procedimientos para resolver los conflictos que se presentasen entre municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de la celebración de convenios en materia de prestación de servicios públicos o para que el gobierno estatal asumiera una función o servicio municipal. En la Constitución de Guanajuato se estableció que esta facultad se transfiriera del Congreso del estado al Poder Judicial, bajo la consideración de que tales controversias son de naturaleza jurisdiccional, por lo que es una función que no corresponde al congreso. A partir de esta reforma se otorgó al pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado la facultad de dirimir las controversias que surgiesen entre los municipios y entre éstos y los poderes Ejecutivo y Judicial, a excepción de los conflictos o acciones de carácter electoral (innovación: art. 89-XV-A).¹⁰ Asimismo, se propuso, con el fin de vigilar que la Constitución local fuera realmente vigente en la práctica, establecer un procedimiento y un *tribunal de defensa constitucional*. Se otorgó al pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado la facultad de garantizar la observancia de la Constitución local, con lo cual se creó *de facto* y jurídicamente una nueva institución al darle a este tribunal el carácter de constitucional (innovación: art. 89-XV).¹¹

Por último, el *derecho de las minorías* en el Poder Legislativo fue una reforma de gran trascendencia en su momento, dado el contexto de democratización que imperaba en el país. Esta reforma estableció que cuando menos un tercio de los integrantes del Congreso puede combatir una resolución de la mayoría cuando ésta sea susceptible de ir en contra del espíritu constitucional. El proceso legislativo y el debate que sobre esta iniciativa hubo, se describe de forma detallada más adelante (véase el apartado de la

¹⁰Hurtado (1994) comenta que —cuando menos hasta 1993—, el artículo 105 constitucional hacía a la Suprema Corte de Justicia juez y parte en la resolución de controversias intergubernamentales, mientras que el artículo 107 le impedía declarar la inconstitucionalidad de alguna ley (véase Javier Hurtado, "Federalismo mexicano: problemas y retos", en *Gobiernos: hacia un nuevo federalismo*, noviembre-diciembre de 1993. En diciembre de 1994 el artículo 105 fue ampliado y modificado) (Wright, 1997: 32 y 33).

¹¹Diputados del PRI Montes García y Arroyo Vieyra, *Diario de Debates*; LVIII Legislatura, 7 de marzo de 2001.

página 345 sobre el proceso legislativo); sin embargo, vale la pena adelantar que esta reforma surgió por una iniciativa de la fracción parlamentaria del PAN que proponía implementar el derecho de las minorías en los ayuntamientos. Estos últimos no aceptaron la propuesta, por lo cual el Congreso decidió implementarla únicamente al interior del propio Poder Legislativo (innovación: art. 89-XV-B).

Al hacer un balance de la reforma municipal en la Constitución del estado de Guanajuato, se puede observar que la mayor parte de las modificaciones fueron una reiteración de la reforma al artículo 115 constitucional (véase cuadro 1). Sin embargo tanto las innovaciones resultado de la reforma al artículo 115 constitucional en 1999 (véase cuadro 2), como las innovaciones existentes antes de esta reforma (véase cuadro 3) implicaron adelantos importantes para el fortalecimiento de la autonomía municipal en Guanajuato. A continuación se presenta un resumen de las modificaciones a la Constitución de Guanajuato.

CUADRO 1
REFORMA MUNICIPAL EN LA
CONSTITUCIÓN LOCAL: ADECUACIONES
(Modificaciones que reiteran la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal (23 de diciembre de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (18 de junio de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (20 de marzo de 2001)</i> |
|--|--|---|---|
| Facultades reglamentarias | Establece la facultad de los ayuntamientos de aprobar las leyes que organicen la administración pública municipal y que aseguren la participación vecinal. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |
| Facultades concurrentes | Se amplían las áreas de intervención de los ayuntamientos en facultades concurrentes como la planeación. | No estaba contemplado. | Se agregan estas facultades |
| Facultades exclusivas | Se amplían los servicios públicos a cargo del ayuntamiento. | No estaba contemplado. | Se agregan los servicios públicos que menciona el 115. |
| Asociación de municipios y con el estado | Se otorga al municipio la facultad de asociarse o coordinarse con otros de diferente entidad o con el Ejecutivo del estado para ejercer una función o prestar un servicio público. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |

| <i>Tema</i> | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal (23 de diciembre de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (18 de junio de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (20 de marzo de 2001)</i> |
|----------------------|--|---|---|
| Hacienda pública | Se otorga a los municipios la facultad de establecer las contribuciones sobre la prestación de servicios públicos y sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, serán los ayuntamientos quienes decidan sobre los actos de dominio sobre el patrimonio municipal. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |
| Ayuntamientos | Se establece que si uno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |
| Consejos municipales | Se establece el número de miembros de un consejo municipal. Establece la forma en que será sustituido algún miembro que deje de desempeñar su cargo. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2

REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL: INNOVACIONES

(Modificaciones que innovan en relación con la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal (23 de diciembre de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (18 de junio de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (20 de marzo de 2001)</i> |
|---------------------------|--|---|---|
| Facultades reglamentarias | No está contemplado. | No está contemplado. | Se establece la obligación del Congreso de considerar la opinión de los ayuntamientos, cuando se discuta alguna iniciativa que incida en la competencia municipal (art. 56). |
| Facultades exclusivas | No está contemplado. | No está contemplado. | Municipalización del transporte público (art. 117-III). El estado en coordinación con la Federación y los municipios participará en el establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública (art. 104). |

CUADRO 2 (*Continuación*)

| Tema | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal (23 de diciembre de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (18 de junio de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (20 de marzo de 2001)</i> |
|---|---|---|---|
| Hacienda municipal | No está contemplado. | No está contemplado. | Es obligación del ayuntamiento informar al Congreso del estado una vez aprobado el presupuesto (art. 117-VII). |
| Solución de controversias | Establece que las legislaturas estatales establecerán los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre éstos y el gobierno del estado con motivo de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función municipal. | No estaba contemplado. | Se otorga al pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado la facultad de garantizar la observancia de la Constitución del estado y la facultad de dirimir las controversias que surjan entre los municipios y entre éstos y los poderes Ejecutivo y Judicial, a excepción de los conflictos o acciones de carácter electoral (art. 89-XV). Se establece que cuando menos un tercio de los integrantes del Congreso puede combatir una resolución de la mayoría cuando ésta pueda ser contraria a la Constitución Política del estado (art. 89-XV). |
| Derecho de minorías en el Congreso del estado | No estaba contemplado. | No estaba contemplado. | Se establece que cuando menos un tercio de los integrantes del Congreso puede combatir una resolución de la mayoría cuando ésta pueda ser contraria a la Constitución Política del estado (art. 89-XV). |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 3
REFORMA MUNICIPAL EN LA
CONSTITUCIÓN LOCAL: INNOVACIONES EXISTENTES
 (Temas existentes previos a la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Reformas al artículo 115 Constitución federal (23 de diciembre de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (18 de julio de 1999)</i> | <i>Constitución Política del Estado de Guanajuato (20 de marzo de 2001)</i> |
|----------------------------------|--|--|---|
| Municipio como orden de gobierno | Establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa sin la intervención de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. | Desde la constitución política de Guanajuato de 1917 se consideraba al ayuntamiento como orden de gobierno autónomo. | Se modifica la redacción del artículo 107 únicamente por congruencia legislativa con la Constitución federal. |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4
REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL
 (Iniciativas que no procedieron)

| <i>Tema</i> | <i>Iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Guanajuato 20 de marzo de 2001</i> |
|--------------------------------------|--|
| Facultades reglamentarias | Se propone que cuando se trate de leyes en materia municipal, el objeto de las mismas deberá referirse exclusivamente a las cuestiones generales previstas en el artículo 115 de la Constitución federal. |
| Facultades exclusivas | Se propone que cuando el gobernador asuma el mando de la policía preventiva municipal, lo haga en coordinación con el presidente municipal. |
| Periodo de gobierno | Se propone que el periodo aumente de tres a cuatro años. |
| Derecho de minorías en ayuntamientos | Se propone que en los ayuntamientos, al igual que en el Congreso, se aplique que cuando menos un tercio de los integrantes del cabildo puedan combatir una resolución de la mayoría cuando ésta pueda ser contraria a la Constitución Política del estado. |

Fuente: Elaboración propia.

*La reforma municipal
en la legislación secundaria*

A raíz de la reforma municipal federal hubo que hacer diversas modificaciones en la legislación secundaria del estado. De estas mo-

dificaciones destacan las que se hicieron a la ley orgánica municipal, la cual se reformó el 27 de junio de 2001, después de que la LVIII Legislatura analizó las iniciativas de diversas instancias.¹²

Al igual que para la Constitución local, las modificaciones a la ley orgánica municipal que se realizaron, se clasifican en tres: las *adecuaciones*, aquellas que únicamente trasladaron el contenido de la Constitución local a la legislación secundaria; las *innovaciones*, aquellas modificaciones que introdujeron situaciones específicas de la región y que no estaban contempladas ni en el 115 constitucional ni en la Constitución local y las *innovaciones existentes*, aquellos contenidos innovadores que contemplaba la legislación secundaria antes de la reforma de 2001.

En lo que se refiere a la estructura de la ley orgánica municipal, en 2001 se reformaron 27 artículos, se adicionaron 14 artículos nuevos, en ocho artículos se adicionaron párrafos o fracciones, se derogó un artículo y una fracción de un artículo y cambió la denominación del Capítulo Tercero del Título Quinto.¹³ En cuanto al contenido, la mayoría de las reformas fueron *adecuaciones* a la Constitución federal o a la Constitución local; de las *innovaciones* que se hicieron, un alto porcentaje fueron especificaciones sobre temas que se trataban en la Constitución local y que en la legislación secundaria únicamente se detallaron (*i.e.* se especificaron las normas para convenios sobre la prestación de servicios públicos

¹² Se recibieron iniciativas de reforma a la ley orgánica municipal de las instancias siguientes: Comisión de Asuntos Municipales ante la LVI Legislatura del Congreso del estado; grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LVIII Legislatura; grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ante la LVIII Legislatura; y de los ayuntamientos de San Luis de la Paz, San José Iturbide y León, los tres del PAN.

¹³ Se reformaron los artículos 5 en su segundo párrafo; 29; 55 en sus párrafos primero y segundo; 69 fracción I incisos *a*), *b*), y *n*), fracción II incisos *b*) y *g*), III inciso *d*) y fracción IV incisos *b*), *f*), *g*) y *h*); 104; 105; 117 fracción IV; 124; 125; 134; 141 fracciones I, III, VI, VII y XIII; 142; 146; 150 en su primer párrafo; 153; 158 segundo párrafo; 170; 176; 177; 178; 179 primer párrafo; 180; 181; 183 primer párrafo; 185; 187; 202 y 204 fracción III. Se adicionaron los artículos 105A, 105B, 117A, 125A, 125B, 134A, 134B, 134C, 149A, 152A, 177A, 177B, 181A, 185A. Las adiciones parciales (de párrafos o fracciones) fueron las siguientes: 45, tercer párrafo; 69 fracción I, inciso *d*) con un segundo párrafo, incisos *q*), *r*) y *s*), fracción II con un inciso *i*); 73 con un segundo párrafo; 82 con tres párrafos; 114 con una fracción XVII pasando la actual fracción XVII a ser XVIII; 141 fracción IX, pasando a ser las actuales fracciones de la IX a la XVI, como fracciones X a XVII; 169 con un segundo párrafo y 216 con un segundo párrafo. Se derogaron el artículo 21 y la fracción IV del artículo 59. Se modifica la denominación del Capítulo Tercero del Título Quinto que se refiere a la coordinación para adicionar lo relativo a la asociación.

y para la creación de fideicomisos municipales). Asuntos como la participación de las comunidades indígenas en los planes de desarrollo y la existencia de una contraloría municipal como organismo de control interno del ayuntamiento ya se consideraban en la ley orgánica municipal antes de la reforma de 2001 (*innovaciones existentes*). A continuación se presentan las reformas más relevantes a la ley orgánica municipal.

Las modificaciones en la ley orgánica municipal que reiteraron los temas de la Constitución local se refirieron principalmente a las características político-administrativas del ayuntamiento. Así, se observó que en ambas legislaciones ya se reconocía al *municipio como orden de gobierno* antes de la reforma de 2001. La legislación secundaria ya contemplaba como funciones del ayuntamiento las de gobernar y administrar el municipio; el municipio era considerado una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su Hacienda (innovación existente: arts. 2 y 3).

Las modificaciones en referencia a las *facultades del ayuntamiento* –reglamentarias (arts. 69 y 202), concurrentes (art. 69) y exclusivas (art. 141)– fueron fundamentalmente adecuaciones al texto constitucional. Sin embargo, en el rubro de servicios públicos a cargo del ayuntamiento, facultades exclusivas se adicionaron las casas de cultura, con el fin de fomentar la actividad cultural en los municipios (art. 141-XIII. Iniciativa de San José Iturbide). Otra innovación fue la de clasificar los servicios de tránsito y vialidad, policía preventiva y protección civil como áreas de seguridad pública, clasificación que implica que no pueden ser materia de concesión (innovación: art. 149A y adecuación: art. 153). Para aquellos servicios concesionables se dispuso que los ayuntamientos podían otorgarlos sólo por acuerdo de la mayoría calificada (adecuación: art. 153). En relación con los convenios de asociación y coordinación para la prestación de servicios públicos, se especificaron los casos en los que éstos se podían establecer (adecuación: arts. 104 y 105) y las normas a las que se debían sujetar (innovación: arts. 105A y 105B).

Las reformas en el tema de *Hacienda municipal* se centraron en proteger el patrimonio municipal, y como primer requisito se

estableció la mayoría calificada para aprobar cualquier acto de dominio de un bien municipal. En los artículos arts. 177A, 177B, 178, 179, 181 y 181A (innovaciones), se mencionaron los procedimientos para la venta, donación o permuta de bienes municipales. Por ejemplo, uno de los candados que se crearon para vender un bien de dominio privado del municipio, además del acuerdo de la mayoría calificada del ayuntamiento, fue que el producto de la venta debía representar un incremento en el patrimonio municipal el cual debía ser aplicado preferentemente a satisfacer las necesidades colectivas del municipio (innovación: art. 179). En el artículo 185, se instituyó la obligación legal de todo ayuntamiento de integrar su padrón inmobiliario,¹⁴ así como que el tesorero municipal integrase a la cuenta pública municipal la relación de actos de dominio celebrados sobre su patrimonio inmobiliario.

Las modificaciones en la legislación secundaria en relación con el *funcionamiento del ayuntamiento* aludían principalmente a las características de las sesiones, en la preocupación de que toda acción de gobierno debería ser transparente. Así, se especificó en primer lugar, que las sesiones debían ser de preferencia diurnas para promover la asistencia del público y con el fin de “evitar ciertas prácticas que persisten en algunos Municipios que tienen por objeto estorbar la asistencia a las sesiones de algunos miembros del Ayuntamiento”.¹⁵ Asimismo, se estableció que las sesiones deberían ser públicas y abiertas, salvo aquellos casos en que verdaderamente se justificase el secreto.¹⁶ Por esta razón se derogó la fracción IV del artículo 59 (innovación), lo que implicó que la aprobación del infor-

¹⁴Entre 1984 y 1989 los ingresos municipales que provenían del impuesto predial, aunque eran contabilizados en el municipio, seguían siendo administrados por el nivel estatal. A partir de 1989, al menos los municipios urbanos, asumieron la administración directa del predial, lo que generó el incentivo necesario para actualizar los padrones catastrales y las tasas impositivas respectivas, además de una actitud más emprendedora de los gobiernos municipales (Cabero, 1997: 597).

¹⁵Dictamen de reforma a la Ley Orgánica Municipal, LVIII Legislatura, 7 de marzo de 2001.

¹⁶Artículo 59: “Son materia de sesión secreta: I. Los asuntos graves que alteren el orden y la tranquilidad pública del Municipio; II. Las comunicaciones que con nota de reservado dirijan al Ayuntamiento, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; III. Las solicitudes de licencia y de remoción de servidores públicos municipales que hayan sido nombrados por el Ayuntamiento.”

me sobre el estado en que se encuentra la administración pública municipal, antes materia de sesión secreta, sería discutida en sesión abierta por considerarse materia de interés público.

Para regular lo relativo a las faltas de síndicos o regidores, quienes serían sustituidos por el suplente, se adicionó un tercer párrafo al artículo 45. En caso de que faltase tanto el regidor propietario como el suplente, el ayuntamiento debía solicitar al Instituto Estatal Electoral que le informase el nombre de quien en la planilla de candidatos apareciera inmediatamente después de la última regiduría alcanzada por el partido político del regidor faltante. En caso de que éste también faltase se procedería de igual manera y así sucesivamente. El ayuntamiento tendría la obligación de notificar al Congreso del Estado el cambio en su integración.¹⁷

Otra innovación sobre el funcionamiento del ayuntamiento fue que para integrar las comisiones, el presidente municipal debería considerar el conocimiento, profesión y vocación de los miembros del ayuntamiento. Esta consideración podría coadyuvar a un mejor funcionamiento del gobierno municipal (innovación: art. 73).

A partir de la reforma de 2001 se estableció en la ley orgánica municipal, al igual que en la Constitución local y federal, la mayoría calificada como *mecanismo de control central* en relación con actos de dominio de bienes municipales, concesiones y convenios para la prestación de servicios públicos, creación de entidades paramunicipales, entre otros. Sin embargo, antes de la reforma ya existían en la legislación secundaria mecanismos de control para las acciones del ayuntamiento como la contraloría municipal y los juzgados administrativos municipales.

En la ley orgánica municipal de 1997, la contraloría municipal se definía como el órgano encargado del control interno, la evaluación municipal y el desarrollo administrativo. El contralor municipal era nombrado por la primera minoría (innovación existente: art. 115). Resultado de la reforma de 2001 se agregaron funciones al contralor, como la de realizar visitas y auditorías periódicas a las

¹⁷LVIII Legislatura de Guanajuato, *Diario de Debates*, 27 de junio de 2001.

dependencias y entidades de la administración pública municipal, así como promover las medidas necesarias para corregir las deficiencias detectadas en cada caso (innovación: art. 117-IV). En relación con la contraloría, la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, preocupada por asegurar la profesionalización del contralor municipal, propuso que se le designara a través de un concurso de oposición (iniciativa que no procedió: art. 115). Asimismo, el Congreso consideró nuevas formas de designación del contralor a fin de asegurar, por una parte, que su actuación fuera apartidista y, por la otra, que desempeñara sus funciones de manera profesional. Estas dos iniciativas (la del PRD y la del Congreso) quedaron como asignaturas pendientes, ya que la Legislatura consideró que era necesaria la intervención de las autoridades municipales y de los integrantes de los ayuntamientos para evaluarlas y analizarlas.¹⁸

Los juzgados municipales existían en la legislación secundaria de Guanajuato desde 1996. Éstos se crearon con el fin de que los habitantes de un municipio pudieran combatir por la vía administrativa los actos y resoluciones dictados por el ayuntamiento, por el presidente municipal y por las dependencias y entidades de la administración pública municipal (innovación existente: arts. 206-209 y 216). Hasta el año 2001 no existían juzgados administrativos en todos los municipios del estado por lo cual, como medida correctiva, se incluyó el artículo 5o. transitorio donde se establecía que en los lugares donde no existieran este tipo de juzgados, el ciudadano podría acudir directamente al Tribunal Contencioso Administrativo. En el artículo 216 se señalaron los principios a los que debía sujetarse la actuación de los juzgados administrativos municipales.

En lo que se refiere a la justa remuneración de los integrantes del ayuntamiento, el artículo 29 enfatizó que para fijar los salarios sería necesario tomar en consideración la situación socioeconómica del municipio, además de atender a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público municipal. Asimismo,

¹⁸ *Idem.*

se estableció que el desempeño del cargo se debería realizar con probidad, eficacia, eficiencia y honradez. Esto, más que un mecanismo formal de control, apelaba a la conciencia y principios de los miembros del ayuntamiento, tanto para determinar sus salarios como en la forma en que deberían realizar sus funciones. Esta innovación no daba los elementos suficientes con los cuales se pudiera garantizar que los miembros del ayuntamiento se asignaran salarios justos, sin embargo mostraba la preocupación de los legisladores estatales en este tema.

Como un mecanismo de control más del ayuntamiento y con el objetivo de mejorar la eficiencia de la administración pública municipal, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática propuso incluir la figura de la afirmativa ficta. Esta figura implica que si la autoridad no ha dado una respuesta explícita después de transcurrido el plazo señalado por la ley, se debe entender que toda petición se tendrá por contestada tácitamente en sentido afirmativo. El argumento para no aceptar dicha iniciativa fue que aunque la finalidad de ella es procurar que la autoridad dé respuesta inmediata, la consecuencia jurídica podría afectar a la administración pública municipal y no al funcionario moroso (iniciativa que no procedió: art. 4o.).

En el capítulo sobre la *administración pública paramunicipal*, la ley orgánica presentó varias innovaciones. En el artículo 125, se limitaron las atribuciones de las entidades paramunicipales, de tal forma que no excedieran a las del ayuntamiento; en el 125A se estipuló que éstas debían sujetarse al Plan de Gobierno Municipal y programas derivados; en el 125B se especificó que los órganos de gobierno o de administración de las entidades paramunicipales serían los responsables de dictar las medidas de control interno y en el 124 se incluyeron como parte de la administración pública paramunicipal a las comisiones, patronatos y comités. En lo que se refiere a los fideicomisos públicos municipales, se enfatizó que para constituirlos era necesario comprobar que éstos servirían para realizar actividades que impulsaran el desarrollo del municipio (art. 134); en los artículos 134A, 134B y 134C (innovaciones), se establecieron las bases generales para su creación, los miembros

que deberían constituir al comité técnico, así como las formas de control y evaluación, respectivamente. Estas innovaciones estuvieron dirigidas a fortalecer la capacidad del ayuntamiento para controlar las entidades paramunicipales y los fideicomisos públicos municipales, de tal forma que éstos no pudieran rebasar las atribuciones dadas a los municipios y que los fideicomisos quedaran bajo una estrecha supervisión y fiscalización de los ayuntamientos.

En lo que se refiere a la resolución de conflictos entre municipios y entre éstos y el Poder Ejecutivo o el Legislativo, se modificó el artículo 5o. para adecuarlo al texto constitucional, en el cual se estableció que esta facultad se confería al pleno del Supremo Tribunal de Justicia. Como resultado de esta reforma se derogó el artículo 21 de la ley orgánica municipal, el cual determinaba que los conflictos de límites entre municipios serían resueltos por el Congreso del estado (adecuación).

La cuestión indígena es un tema que no se abordó en la Constitución local, lo cual no fue una sorpresa ya que Guanajuato estaba entre los estados con menor población indígena del país.¹⁹ A pesar de esto en la ley orgánica municipal anterior a la reforma de 2001, el tema indígena se trataba en dos artículos, 11 y 12 (innovaciones existentes). En el artículo 11 se establecía que los gobiernos de los municipios donde estuviesen asentados pueblos indígenas debían promover el desarrollo de las características culturales y formas específicas de organización social y la educación básica debía impartirse tanto en español como en la lengua indígena correspondiente. El artículo 12 establecía la importancia de que los planes de desarrollo municipal incluyeran programas y acciones para impulsar el crecimiento y bienestar de los pueblos indígenas, respetando sus formas de producción y comercio. El municipio de San Luis de la Paz, el de mayor población indígena del estado,²⁰ presentó iniciativas de reforma a ambos artículos, pero ninguna de ellas procedió. Las reformas que proponía fueron, en primer lugar,

¹⁹Según el Censo de Población y Vivienda de 1995, en Guanajuato sólo el 0.1 por ciento de la población total de cinco años y más hablaba lengua indígena (INEGI, 1995).

²⁰San Luis de La Paz en 1995, presentó el porcentaje más alto de población que hablaba alguna lengua indígena en Guanajuato (el 1.76 por ciento de la población de cinco años y más del estado) (INEGI, *Censo de Población y Vivienda*, 1995).

hacer más específica la normatividad interna en cuanto a la definición de los integrantes de las comunidades indígenas, formas de organización, solución de conflictos, elección de autoridades y mecanismos para la preservación de sus elementos culturales y conservación del hábitat de la comunidad (iniciativas que no procedieron: art. 11). Asimismo, propusieron establecer mecanismos específicos para garantizar que los planes de desarrollo municipal incluyeran los intereses de las comunidades indígenas; mecanismos como la inclusión de representantes de las comunidades en los instrumentos de planeación y previsión de una parte del presupuesto municipal para atender las necesidades de las comunidades indígenas (iniciativas que no procedieron: art. 12). El Congreso dejó estas iniciativas pendientes, porque cuando se discutieron las reformas a la ley orgánica, el decreto que establecía las bases para legislar la materia indígena no se había aprobado.

A continuación se presenta un resumen de las innovaciones que en materia municipal presentó la ley orgánica municipal.

CUADRO 5
REFORMA MUNICIPAL EN LA
LEY ORGÁNICA MUNICIPAL: INNOVACIONES
(Modificaciones que innovan
en relación con la reforma federal y estatal)

| <i>Tema</i> | <i>Innovaciones en la Constitución estatal 20 de marzo de 2001</i> | <i>Ley Orgánica Municipal de Guanajuato (Julio de 1997)</i> | <i>Ley Orgánica Municipal de Guanajuato (Marzo de 2001)</i> |
|-----------------------|--|---|---|
| Facultades exclusivas | No está contemplado. | No está contemplado. | Se incluyen las casas de cultura como servicio público municipal (art. 179). Se especifican normas a las cuales se deberán sujetar los convenios para prestación de servicios públicos (art. 105A). |
| Hacienda municipal | No está contemplado. | No está contemplado. | Normas para la donación y reversión de donación de bienes municipales y la permuta y venta de bienes municipales (arts. 177A, 177B; 178, 181, 181B). |

CUADRO 5 (*Continuación*)

| <i>Tema</i> | <i>Innovaciones en la Constitución estatal (20 de marzo de 2001)</i> | <i>Ley Orgánica Municipal de Guanajuato (Julio de 1997)</i> | <i>Ley Orgánica Municipal de Guanajuato (Marzo de 2001)</i> |
|--------------------------------------|--|---|---|
| Mecanismos de control | No está contemplado. | No está contemplado. | Establece nuevas funciones del contralor municipal. |
| Administración pública paramunicipal | No está contemplado. | No está contemplado. | Normas para creación y control de entidades paramunicipales y fideicomisos públicos municipales (arts. 124, 125, 125A, 125B, 134, 134A, 134B, 134C) |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6

REFORMA MUNICIPAL EN LA
LEY ORGÁNICA MUNICIPAL: INNOVACIONES EXISTENTES
(Temas innovadores previos a la reforma federal o estatal)

| <i>Tema</i> | <i>Constitución estatal (20 de marzo de 2001)</i> | <i>Ley Orgánica Municipal de Guanajuato (Julio de 1997)</i> | <i>Ley Orgánica Municipal de Guanajuato (Marzo de 2001)</i> |
|----------------------------------|--|--|---|
| Municipio como orden de gobierno | Establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa sin la intervención de autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. | Definición de municipio y forma de elección de los miembros del ayuntamiento (arts. 2o. y 3o.). | No hay reforma |
| Mecanismos de control | No estaba contemplado. | La contraloría municipal y los juzgados administrativos municipales ya estaban contemplados. | Se precisan funciones del contralor municipal. |
| Asuntos indígenas | No estaba contemplado. | El ayuntamiento deberá promover el desarrollo de la cultura indígena y la educación básica en español y lengua indígena. En los planes de desarrollo se deben considerar acciones tendientes al desarrollo de las comunidades indígenas de la zona. | No hay reforma. |

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7
REFORMA MUNICIPAL EN LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL
INICIATIVAS QUE NO PROCEDIERON

| <i>Tema</i> | <i>Iniciativa de reforma a la ley orgánica municipal-2001</i> |
|--|---|
| Mecanismos de control | Afirmativa ficta. Formas de asignación del contralor municipal. |
| Asuntos indígenas | Especifica la normatividad interna de las comunidades indígenas y propone establecer los mecanismos para garantizar que los intereses de las comunidades indígenas se incluyeran en los planes de desarrollo municipal. |
| Periodo de gobierno | Se propone que el periodo aumente de tres a cuatro años. |
| Bases del procedimiento administrativo | Se pretendía regular las relaciones entre autoridades municipales y particulares en el trámite de sus gestiones. |

Fuente: Elaboración propia.

EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA
REFORMA MUNICIPAL EN GUANAJUATO

LA LARGA historia del sistema presidencial y del autoritarismo político en México configuraron, por décadas, una práctica gubernamental que anuló la división de poderes. Una de las consecuencias del sistema presidencial, corporativo y de partido único en el plano de las instituciones, fue que el proceso de reforma constitucional estuviera dominado por el Poder Ejecutivo federal y que los estados asumieran un papel de plena subordinación (Guillén, 2000). La transición democrática del país ha modificado la dinámica anterior. En este inciso se describen los elementos del proceso legislativo en Guanajuato con el fin de explorar si este proceso revela mayor democratización.

El estado de Guanajuato está conformado por 46 municipios. Entre los más importantes están León, Irapuato, Celaya, Salamanca y Guanajuato. En el año 2000 estos cinco municipios concentraban el 49 por ciento de la población total del estado. En lo que se refiere al mapa político municipal, Guanajuato dio un giro sustancial de 1994 al año 2000. En 1994 el PRI gobernaba 38 de los 46 municipios, mientras que el siguiente partido en importan-

cia, el PAN, gobernaba en tan sólo cuatro. En el 2000 el PAN obtuvo la mayoría en 27 municipios en los cuales se concentraba el 80.5 por ciento de la población del estado, mientras que el PRI la obtuvo únicamente en 14, donde se asentaba el 10.6 por ciento de la población.²¹ En 1994 los municipios que conformaban el corredor industrial –León, Irapuato, Salamanca, Celaya y San Francisco del Rincón– contaban con gobiernos priístas mientras que en el 2000 eran del PAN.

El gobierno del estado en el 2001, año en el cual se discutieron y votaron las reformas municipales, presentaba las siguientes características. El gobernador en funciones, Juan Carlos Romero Hicks (2001-2006), representaba al Partido Acción Nacional, partido que, desde 1989, estaba en la jefatura del gobierno de Guanajuato.²² La LVIII Legislatura del Congreso del estado (periodo 2000-2003) estaba integrada en su mayoría por el PAN, con 22 de los 36 diputados que la constituían (el 61 por ciento); la segunda fuerza en el congreso era el PRI con nueve diputados (el 25 por ciento); después el PRD con dos diputados (el 5.5 por ciento), y el PAS y el PVEM cada uno con un diputado y un diputado independiente (2.8 por ciento cada uno).²³

A continuación se presenta un cuadro cronológico con las principales acciones que conformaron el proceso legislativo en Guanajuato.

²¹ En el 2000 el PAN ganó las elecciones en todos los municipios en donde existía una ciudad con más de 50,000 habitantes, excepto Guanajuato, en donde ganó el PRD. En contraste, el PRI obtuvo la mayoría en municipios que presentaban poblaciones muy dispersas y la mayoría de ellos niveles de bienestar muy precarios (del 1 al 3) (véase anexo i). Así en el 2000 las presidencias municipales se repartieron de la siguiente manera:

| | | | |
|------------------------|---------------|----------------|--|
| PAN | 27 municipios | 3,548,134 hab. | 80.52 por ciento de la población total |
| PRI | 14 municipios | 469,240 hab. | 10.65 por ciento de la población total |
| PRD | 3 municipios | 250,122 hab. | 5.68 por ciento de la población total |
| Coaliciones y otros | 2 municipios | 139,072 hab. | 3.16 por ciento de la población total |

²² Gobernadores de Guanajuato desde 1989: 1989 a 1995, Carlos Medina Plascencia, PAN; 1995 a 1999, Vicente Fox Quesada, PAN; 1999 a 2000, Ramón Martín Huerta, PAN; 2001 a 2006, Juan Carlos Romero Hicks, PAN.

²³ La LVII Legislatura estaba conformada por: 16 diputados del PAN, 11 del PRI, cinco del PRD y uno de cada uno de los siguientes partidos: PVEM, Alianza, PT y uno independiente (<http://www.cidac.org/electoral/guanajuato.htm>).

CUADRO 8
CRONOLOGÍA DEL PROCESO LEGISLATIVO EN
GUANAJUATO: PRINCIPALES ACCIONES

Reforma a la Constitución Política del Estado de Guanajuato

| | |
|---------------------|---|
| 11 de mayo de 1999 | Taller estatal de discusión de la agenda de la reforma municipal. Organizó el proyecto Agenda para la Reforma Municipal en colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. |
| 19 de julio de 1999 | El Congreso del Estado de Guanajuato aprobó la minuta de reformas constitucionales del artículo 115 remitida por el Congreso de la Unión. |
| Diciembre de 1999 | Se promulgó la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual marca como plazo para adecuar las normas jurídicas locales hasta el 23 de marzo del 2001 (exigencia constitucional sin sanción). |
| Marzo de 2000 | Comisión de Asuntos Municipales-LVII Legislatura (1997-2000): iniciativa de reformas a la Constitución estatal. |
| Junio de 2000 | Poder Ejecutivo. Gobernador Martín Huerta. Iniciativa de reforma a la Constitución estatal. |
| Febrero de 2001 | La LVIII Legislatura convocó a dos "Foros para la recepción de propuestas para adecuar la Constitución del Estado, Ley Orgánica Municipal y leyes secundarias que se derivan de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal de la República", el primero en San Miguel de Allende, el segundo en San Francisco del Rincón el 6 y el 9 de febrero del 2001, respectivamente. Se recibieron propuestas de Allende, León, Salamanca y San Francisco del Rincón. Grupo parlamentario PAN-LVIII Legislatura: iniciativas de reformas a la Constitución estatal. La Secretaría de Gobierno, Dirección General de Gobierno y Servicios Jurídicos, presentó un proyecto de reforma a la Constitución local. Gobernador Romero Hicks. El Congreso emitió una convocatoria para alentar la participación de los ayuntamientos. Se recibieron iniciativas de reforma a la Constitución estatal de los ayuntamientos de Allende, Celaya, Cuerámbaro, Irapuato, Manuel Doblado, Pénjamo y Salamanca. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Asuntos Municipales como comisiones unidas discutieron las iniciativas presentadas. 17 y 28 de febrero de 2001, en Acámbaro y Dolores Hidalgo respectivamente, el PRD realizó foros regionales sobre la reforma constitucional en materia municipal con la |

CUADRO 8 (*Continuación*)

| | |
|---------------------|--|
| 2 de marzo de 2001 | participación de 23 municipios, entre ellos Comonfort, Jerécuaro, León, Salvatierra, Yuriria y Acámbaro. La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales conformó la mesa de trabajo plural para hacer el análisis comparativo de las iniciativas presentadas (Suárez, 2001: 12). |
| 7 de marzo de 2001 | Se discutió el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, relativo a las iniciativas de decreto que reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del estado en lo que se refiere a las reformas municipales. En esta sesión se modificaron algunos puntos de la iniciativa de decreto presentada por la comisión y se aprobó por unanimidad, en lo general y en lo particular, con el compromiso de buscar posteriormente la aprobación de los ayuntamientos sobre el derecho de las minorías. |
| 8 de marzo de 2001 | El proyecto de decreto se turnó a los 46 ayuntamientos para que votaran a favor o en contra de las reformas. Era necesaria la aprobación de 24 ayuntamientos. |
| 19 de marzo de 2001 | Se aprobó la reforma con el visto bueno de 33 ayuntamientos. ²⁴ |
| 20 de marzo de 2001 | Se publicó el Decreto núm. 35, de reformas y adiciones a la Constitución estatal. |

Reformas a la Ley Orgánica Municipal y otras leyes secundarias

| | |
|-------------------|---|
| Julio 2000 | La Comisión de Asuntos Municipales de la LVII Legislatura presentó iniciativas de reforma a la Ley Orgánica Municipal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial. |
| Diciembre de 2000 | Grupo parlamentario del PRD-LVIII Legislatura. Iniciativa a la Ley Orgánica Municipal. |
| Febrero de 2001 | Grupo parlamentario del PAN-LVIII Legislatura. Iniciativas de reformas a las siguientes leyes: Ley Orgánica Municipal, |

²⁴Algunos de los ayuntamientos que aprobaron la minuta proyecto de decreto de la reforma a la Constitución fueron: Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Coroneo, Cuerámaro, Doctor Mora, Dolores Hidalgo, Irapuato, Jerécuaro, León, Manuel Doblado, Ocampo, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de La Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Silao, Tarandacuao, Valle de Santiago, Victoria (David Romero Gaytán, *El sol de León*, 20 de marzo de 2001: 1R). 35 ayuntamientos finalmente aprobaron las reformas, cuatro con retraso, 11 declinaron su responsabilidad como miembros del poder revisor de la Constitución local y hubo algunas abstenciones (Morales Castañeda, *El Correo*, 3 de marzo de 2001: 3).

| | |
|--------------------|--|
| | Ley de tránsito y transporte, Ley de justicia administrativa, Ley de fraccionamientos para los municipios. |
| Abril de 2001 | Grupo Parlamentario del PRJ-LVIII Legislatura. Iniciativa a la Ley Orgánica del Poder Judicial. |
| Mayo de 2001 | Iniciativas de reforma a la Ley Orgánica Municipal de los ayuntamientos de León, San Luis de La Paz y San José Iturbide. |
| Mayo-junio de 2001 | Sesiones de Comisiones Unidas para estudiar las reformas a la Ley Orgánica Municipal. |
| Junio 2001 | Se publica el Decreto núm. 40, de reformas y adiciones a la Ley Orgánica Municipal. |

El proceso legislativo en Guanajuato presentó diversos elementos que sugieren una intención, tanto del gobierno del estado como del congreso local, de generar un proceso abierto y participativo. Por un lado el Congreso del estado convocó a foros y emitió convocatorias con el fin de alentar a los municipios a participar en el proceso y, por otro lado, el gobierno del estado permitió al Congreso realizar sus funciones en un ámbito de libertad.²⁵ Sin embargo, es importante agregar que faltó la participación de la ciudadanía e instancias no gubernamentales y, que únicamente 12, de los 46 municipios de Guanajuato, participaron con propuestas de reforma.

Otro elemento que se debe incluir como parte del proceso fue el taller de discusión de la reforma municipal, que realizó en mayo de 1999 el proyecto Agenda de la Reforma Municipal, en colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. En este taller participaron legisladores locales, funcionarios del gobierno del estado y académicos. Se abordaron temas como la necesidad de implementar el servicio civil de carrera y la capacitación de los funcionarios municipales; la importancia de incorporar la participación de los municipios en la planeación de desarrollo regional; la reglamentación de la participación ciudadana; el fortalecimiento de la potestad tributaria de los municipios y del sistema

²⁵ Diputados del PRI, PVEM, PRD y PAN coincidieron en la posición que asumió el gobierno del estado durante el proceso. Sin embargo es importante resaltar que el gobernador, Romero Hicks, pertenecía al PAN, al igual que el 61 por ciento de los diputados de la LVIII Legislatura del Congreso (mayoría que no bastaba para aprobar reformas de carácter constitucional, ya que para ello era necesario contar con el 70 por ciento de los votos).

de coordinación fiscal en el estado.²⁶ Las propuestas de este taller no fueron analizadas explícitamente por la LVIII Legislatura cuando se discutieron las reformas municipales; sin embargo, la mayoría de estos temas sí formaron parte del debate.

El proceso legislativo en el estado de Guanajuato comenzó en los primeros meses del año 2000, poco después de haberse decretado la reforma al 115 constitucional, con iniciativas del gobierno y Legislatura anteriores. Este proceso lo retomó formalmente la LVIII Legislatura en febrero de 2001, mes en el cual organizó dos foros de consulta²⁷ y emitió convocatorias para motivar la participación de los ayuntamientos en la elaboración de iniciativas. Por su parte, la fracción parlamentaria del PRD organizó otros dos foros, uno en Acámbaro y otro en Dolores Hidalgo, a los cuales asistieron alrededor de 23 municipios.²⁸ Finalmente, las propuestas de reforma tanto a la Constitución estatal como a la ley orgánica municipal y a otras leyes secundarias que se analizaron en el Congreso fueron de las siguientes instancias: 12 municipios, de los cuales 10 estaban gobernados por el PAN, uno por el PRI y uno por un conjunto de partidos;²⁹ la Comisión de Asuntos Municipales de la LVII Legislatura (1997-2000); Poder Ejecutivo (1999-2000): gobernador Ramón Martín Huerta; Poder Ejecutivo (2001-2006): gobernador J.C. Romero Hicks; y tres de los grupos parlamentarios de la LVIII Legislatura del estado (2000-2003): PAN, PRD y PRI. De estas instancias, 13 representaban al PAN,³⁰ dos al PRI, una al PRD y una a otros partidos.

²⁶ Las propuestas derivadas de este foro se pueden consultar en la página de Internet de la Agenda de la Reforma Municipal en México: www.municipio.org.mx

²⁷ Uno en San Miguel de Allende y otro en San Francisco del Rincón.

²⁸ OEM, "Llaman a no legislar al vapor", *El Sol de León*, 2 de marzo de 2001, p. 1-R; y Vicente Ruiz Martínez, "Efectúan el primer foro de reforma constitucional en municipios", *El Correo*, 3 de marzo de 2001, p. 23.

²⁹ En los municipios del PAN que entregaron iniciativas se concentraba el 58 por ciento de la población total del estado, y eran: Allende, Celaya, Cuerámbaro, Irapuato, León, Pénjamo, Salamanca, San Francisco del Rincón, San José Iturbide y San Luis de la Paz. En el municipio del PRI, Manuel Doblado, se asentaba el 0.86 por ciento de la población y en el municipio de Ocampo, que estaba gobernado por los partidos del PARM, PCD y PSN (véase anexo II) se asentaba el 0.46 por ciento de la población. De estos 12 municipios, cuatro, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, eran los más poblados del estado; seis de ellos tenían una ciudad de más de 50,000 habitantes; 11 de ellos presentaban niveles de bienestar de medio a alto y sólo uno, Ocampo, presentaba un nivel de bienestar bajo.

³⁰ Entre las propuestas del PAN se incluyen las del Poder Ejecutivo de los dos periodos, ya que los gobernadores eran panistas.

Las propuestas fueron analizadas por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Municipales, que estaban conformadas por nueve diputados –cuatro del PAN, dos del PRI, uno del PRD, uno del PAS y uno independiente.³¹ Posteriormente se discutieron en el pleno del Congreso en donde el PAN contaba con una mayoría del 61 por ciento, mayoría que no era suficiente para aprobar las reformas de carácter constitucional, pero sí le permitía ejercer una influencia importante en la toma de decisiones. A pesar de esto, la actitud de Acción Nacional en lo que se refiere a la reforma municipal, fue la de buscar concertación política aunque de manera informal, es decir fuera de las sesiones del Congreso.³²

La reforma municipal a la Constitución Política del Estado de Guanajuato fue producto de las iniciativas de un grupo de presidentes municipales, legisladores y del Poder Ejecutivo, en su mayoría panistas.³³ Las iniciativas de reforma que presentaron los ayuntamientos eran muy similares entre ellas y coincidían prácticamente en todos sus términos, incluso en la redacción. El modelo fue elaborado por el ayuntamiento de León, cuyo presidente municipal era el coordinador de los presidentes municipales panistas y fue acogido casi íntegramente por los demás ayuntamientos, incluyendo al del PRI. De las iniciativas que se presentaron y que se aprobaron como reformas a la Constitución, la mayoría eran adecuaciones al texto federal y trataban temas como la participación de los municipios en la planeación del desarrollo, el incremento de las facultades exclusivas a cargo de los municipios, la ampliación de la autonomía municipal en las decisiones sobre su patrimonio, entre otras.

Como reformas innovadoras se aprobaron la municipalización del transporte (art. 117), la facultad de los ayuntamientos de opinar sobre una ley que incida en su competencia (art. 56) y el derecho de las minorías en el Congreso (art. 89).

³¹ PAN = 44.5 por ciento; PRI = 22.2 por ciento; PRD = 11.1 por ciento; PAS = 11.1 por ciento; Independiente = 11.1 por ciento.

³² Entrevista con la diputada Beatriz Manríquez, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, LVIII Legislatura de Guanajuato, 2001.)

³³ Iniciativas de: LVII Legislatura; LVIII Legislatura; gobernador Martín Huerta, PAN; gobernador Romero Hicks, PAN; Allende, Celaya, Cuerámaro, Irapuato, León, Pénjamo, Salamanca, del PAN, y Manuel Doblado, del PRI.

La iniciativa sobre el derecho de las minorías generó gran polémica dentro del Congreso. La fracción del PAN de la LVIII Legislatura presentó la primera iniciativa sobre el derecho de las minorías, con el fin de aplicarla a los ayuntamientos (art. 107bis).³⁴ En el dictamen que presentó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre la reforma municipal, para su análisis en el Congreso, no aparecía esta iniciativa, lo que generó reacciones y críticas de las fracciones parlamentarias de oposición (PRI, PRD, PVEM, PAS), ya que consideraban la propuesta más importante del PAN a la reforma municipal.³⁵

La iniciativa del PAN establecía una posibilidad de defensa de las minorías dentro de los ayuntamientos contra los acuerdos arbitrarios de una mayoría. Algunos diputados de la oposición,³⁶ argumentaron que la redacción de la iniciativa era ambigua y se prestaba a interpretar que la minoría podía combatir cualquier acuerdo del ayuntamiento, ambigüedad que causó una reacción negativa de parte de los municipios. Para lograr que los ayuntamientos aceptaran el derecho de las minorías, era necesario, primero, aclarar que la minoría podría combatir únicamente acuerdos inconstitucionales o aquellos que siendo arbitrarios, dañasen gravemente a la comunidad y, segundo, dar mayor información a los ayuntamientos sobre los beneficios de establecerla.³⁷ Otro defecto de la iniciativa era que se establecía como órgano para resolver las inconformidades, una comisión de la propia Legislatura, la cual por su propia naturaleza no podía ser buen juez: “la Legislatura es transitoria y los jueces requieren permanencia, [además de que] los intereses de partido pueden dañar la imparcialidad y objetividad que deben tener la resoluciones jurídicas...”.³⁸ El PRI propuso dar al

³⁴ La iniciativa del PAN señalaba lo siguiente: artículo 107-bis: “Los acuerdos de los ayuntamientos se tomarán por el número de votos que establezca la ley en la materia. Las resoluciones de los ayuntamientos podrán ser combatidas por al menos una tercera parte de los integrantes del mismo, en los términos y condiciones que fijen las leyes.”

³⁵ LVIII Legislatura, *Diario de Debates*, 7 de marzo de 2001.

³⁶ El diputado Miguel Montes García del PRI y la diputada Manrique del PVEM.

³⁷ Diputado Montes del PRI y diputado, García Arias del PAS, *Diario de Debates*, Guanajuato, 7 de marzo de 2001.

³⁸ Diputado Montes del PRI, *Diario de Debates*, Guanajuato, 7 de marzo de 2001.

pleno del Supremo Tribunal de Justicia la atribución de resolver los posibles conflictos derivados de estas nuevas normas.³⁹

La explicación de la fracción del PAN de no incluir su propia iniciativa en el dictamen, fue que se consideró que era necesario más tiempo para definir mejor los mecanismos para instaurar el derecho de las minorías. Uno de sus diputados comentó: “en nuestra prisa por fortalecer las minorías, por crear los contrapesos al interior de los propios órganos de gobierno, nos olvidamos de las dificultades de implementación y de las consecuencias de este acto...”.⁴⁰

Después de un acalorado debate, el pleno del Congreso acordó no incluir la iniciativa del PAN sobre el derecho de las minorías en el ayuntamiento, artículo 107 bis, por falta de viabilidad política, ya que los ayuntamientos, quienes finalmente ratificarían o rechazarían la reforma municipal, formaron un cuerpo de oposición al contenido sustancial de esta iniciativa. Las razones del rechazo pudieron ser causa de desinformación o malinterpretación de la iniciativa de parte de los ayuntamientos, ya que por la redacción era posible entender que la minoría tenía el derecho de combatir *cualquier* acuerdo del ayuntamiento. Asimismo, algunos municipios argumentaban que esta iniciativa incidía en la vida interna de los mismos, interfiriendo con su autonomía y que podría causar ingobernabilidad en los ayuntamientos.⁴¹

Para avanzar en el camino de preservar los derechos de las minorías el Congreso decidió “predicar con el ejemplo”. Así, si el Congreso del estado se sometía a la prueba de inconstitucionalidad local de sus decisiones esto le daría autoridad moral para buscar, en un futuro próximo, que también los ayuntamientos se sometieran al control constitucional de sus actos.⁴²

Como resultado de este debate, el pleno del Congreso acordó reformar la fracción XV del artículo 89, en donde se estableció el

³⁹Diputados del PRI, M. Montes García y F. Arroyo Vieyra, *Diario de Debates*, Guanajuato, 7 de marzo de 2001.

⁴⁰Diputado Pérez Sandi del PAN, *Diario de Debates*, Guanajuato, 7 de marzo de 2001.

⁴¹Saturnino Jiménez Ramírez, “Aprueban reformas constitucionales: adecúan marco normativo al nuevo texto del reformado artículo 115”, *El Heraldo de León*, 8 de marzo de 2001, p. 12.

⁴²Diputado Ortiz García del PRI, *Diario de debates*, Guanajuato, 7 de marzo de 2001.

control constitucional para el Poder Legislativo estatal. Esto implicaba que cuando menos un tercio de sus integrantes tenía el derecho de impugnar una decisión de la mayoría cuando a su juicio contradijera la Constitución local, y sería el Supremo Tribunal de Justicia quien la resolviera.

Sobre la duración del gobierno municipal, el ayuntamiento de León propuso aumentar el periodo de tres a cuatro años y algunos legisladores locales argumentaron a favor de la reelección de los gobiernos municipales. Ninguna de estas propuestas procedió. Sin embargo, el PAN pretendía presentar una iniciativa de reforma al 115 constitucional, que permitiera la reelección de los alcaldes en un periodo consecutivo.⁴³

Las reformas a la ley orgánica municipal se aprobaron el 27 de junio de 2001, las cuales fueron en su mayoría adecuaciones de las reformas a la legislación estatal y federal. Sin embargo, a pesar de que sólo seis instancias presentaron iniciativas (de las cuales cuatro eran del PAN), hubo más propuestas diferenciadas que para el caso de la Constitución local. Las instancias que presentaron iniciativas fueron: las fracciones del PAN y del PRD de la LVIII Legislatura; la Comisión de Asuntos Municipales de la LVII Legislatura; y la LVIII Legislatura del Congreso, y tres ayuntamientos del PAN –León, San José Iturbide, San Luis de La Paz.

Estas reformas se aprobaron con 33 votos a favor y tres en contra –del PRD, del PAS y del diputado independiente.⁴⁴ El diputado del PRD argumentó que la reforma a la ley orgánica municipal fue una simple adecuación que se deriva de las modificaciones constitucionales y que no se apreció el interés de los diputados por reconocer las nuevas condiciones democráticas el país. La reforma le pareció un instrumento que “ante la centralización excesiva, propone una descentralización a cuantagotas de funciones; ante la dependencia financiera, más recursos, pero etiquetados, y ante la

⁴³ La reelección de manera discontinua en los ayuntamientos ya existía, por lo cual el objetivo de esta reforma era aumentar el periodo del gobierno municipal.

Diego Martín, “Algo más. Reformas al artículo 115”, *El Correo*, 27 de marzo de 2001, p. 18.

⁴⁴ Los votos en contra fueron de los diputados, Antonio Rico Aguilera del PRD; Luis Fernando García Arias, del PAS y, Luis Enrique Torres León, diputado independiente.

generalizada demanda de bienes y servicios públicos, limitaciones de todo tipo”.⁴⁵ La principal queja del diputado fue que las iniciativas de reforma que presentó la fracción parlamentaria del PRD⁴⁶ (mismas que se exponen más adelante), “fueron discutidas en comisiones y cada una de ellas... fueron rechazadas de manera automática...por una una oposición del PRI y del PAN...” (diputado Rico Aguilera, PRD).⁴⁷ El diputado del PAS y el diputado independiente argumentaron la importancia de incluir en las reformas, iniciativas como la afirmativa ficta y la elección de los delegados municipales.

Las iniciativas que no formaron parte del dictamen final de la ley orgánica municipal fueron las siguientes:

a) *Afirmativa ficta*. Con el objetivo de hacer que la administración pública municipal fuera más eficiente, el PRD propuso aplicar esta figura legal, la cual establece, que, si después del plazo determinado por la ley, la autoridad municipal no ha dado respuesta a un particular sobre un asunto determinado, la petición será resuelta en sentido afirmativo. El argumento en contra fue que el establecer esta figura, lejos de corregir los problemas que ocurren en algunos municipios por no dar una contestación al gobernado, podía ocasionar serias afectaciones a la administración municipal pres-tándose incluso a la colusión entre autoridades municipales y particulares para el logro de fines no lícitos. Esto afectaría al municipio y no al funcionario omiso. Se argumentó además que la existencia de la negativa ficta en la ley orgánica municipal, da la posibilidad al ciudadano de acudir a la autoridad encargada de impartir la justicia administrativa para revocar tal negativa, de tal forma que el particular no queda en ningún momento en estado de indefensión (diputado Márquez Lozornio, PRI).⁴⁸

b) *Nuevos mecanismos de designación del contralor municipal y su profesionalización*. Iniciativas del PRD y del Congreso. La fracción

⁴⁵ *Diario de Debates* de la LVIII Legislatura del Congreso de Guanajuato, 27 de junio de 2001.

⁴⁶ La afirmativa ficta, la designación por elección popular de los delegados municipales y la articulación de una verdadera contraloría municipal.

⁴⁷ Diputado Rico Aguilera del PRD. *Diario de Debates*, LVIII Legislatura del Congreso de Guanajuato, 27 de junio de 2001.

⁴⁸ Diputado Marquez Lozornio del PRI, *Diario de Debates*, Guanajuato, 27 de junio de 2001.

parlamentaria del PRD sugirió que el contralor municipal fuera propuesto por la primera minoría, entre los aspirantes que hubiesen pasado un examen de oposición. Un argumento en contra de esta iniciativa fue que no se especificaba quién haría y calificaría estos exámenes (diputado Ortiz García, PRI).⁴⁹ El Congreso reconoció la importancia de esta iniciativa y de diseñar nuevas formas de designación de los contralores municipales a fin de asegurar que su actuación fuera apartidista y su desempeño profesional. Sin embargo, el diseño de estos mecanismos quedó como asignatura pendiente, ya que se consideró necesaria la intervención de las autoridades municipales y de los integrantes de los ayuntamientos para definirlos. El diputado del PRD argumentó que el no atender este asunto, implicaría que las contralorías continuarían “limitadas, manipuladas y sin incidencia real en el desarrollo institucional, la evaluación de las políticas públicas y la profesionalización del servicio público municipal”.⁵⁰

c) *Designación de los delegados municipales.* Iniciativa de León y del PRD. La propuesta era que los delegados municipales fueran nombrados a través del voto directo de los ciudadanos. La figura del delegado fue creada para que el presidente municipal y el propio ayuntamiento “delegasen” funciones. Si éstos fueran elegidos por voto directo se perdería tal función y, si se llegara a instituir una autoridad por el voto popular, se podría crear una situación de ingobernabilidad. Se crearían pequeños ayuntamientos dentro de los ayuntamientos, desnaturalizando con ello, la figura de la delegación de funciones municipales. Esta propuesta carecía de un sustento jurídico y no procedió.⁵¹

d) *Crear la Comisión de régimen interno en los municipios.* El PRD propuso la creación de la Comisión de Régimen Interno, como requisito obligatorio para todos los ayuntamientos. El argumento de las comisiones unidas para no aprobarla fue que la creación de esta comisión implicaría la existencia de un órgano de gobierno de “ré-

⁴⁹ Diputado Ortiz García del PRI, *Diario de Debates*, Guanajuato, 27 de junio de 2001.

⁵⁰ Diputado Rico Aguilera del PRD, *Diario de Debates*, Guanajuato, 27 de junio de 2001.

⁵¹ Diputado Márquez del PAN, y diputado Arroyo del PRI, *Diario de Debates de Guanajuato*, 27 de junio de 2001.

gimen interno” dentro de otro órgano de gobierno como lo es el ayuntamiento.⁵²

e) *Cuestiones indígenas*. El ayuntamiento de San Luis de La Paz propuso hacer más específica la normatividad interna de las comunidades indígenas y promover su participación en la planeación del desarrollo municipal. Estas iniciativas se quedaron pendientes, ya que cuando se discutieron las reformas a la ley orgánica, no se había aprobado el decreto que establece las bases para legislar en materia indígena.

f) *Bases para el procedimiento administrativo*. Iniciativa de León. Esta propuesta pretendía regular las relaciones entre autoridades municipales y particulares en el trámite de sus gestiones. Por la variedad de procedimientos se consideró que no era posible regularlos de manera uniforme para todos los municipios, razón por la cual la iniciativa no procedió.

Otros disensos que se presentaron en la esfera pública, fueron en relación con la facultad que se otorgó a los ayuntamientos de decidir sobre su patrimonio municipal sin la aprobación de la Legislatura y otro en relación con los juzgados municipales. En relación con la primera, el grupo ecologista de los Mil argumentó que esta reforma permitía a los ayuntamientos vender áreas verdes y espacios de uso recreativo de forma indiscriminada, lo que podía generar un peligro potencial de impacto ambiental y repercusiones sociales negativas.⁵³ En relación con los juzgados municipales, se argumentó que carecían de soporte constitucional desde su creación, ya que aunque la ley secundaria les concedía competencia jurisdiccional, éstos no estaban previstos en la constitución estatal.⁵⁴

CONCLUSIONES

EN UN panorama general se puede concluir que el proceso legislativo en Guanajuato se dio en un escenario de apertura, en donde

⁵²*Diario de Debates*, Guanajuato, 27 de junio de 2001.

⁵³L. Vázquez, “Promueven amparo contra reformas de la Ley Orgánica Municipal”, *Guanajuato Hoy*, 13 de agosto de 2000, p. 5.

⁵⁴P. Ruiz Cruz, “Otras voces: los jueces municipales están viciados de origen”, *El Correo*, Guanajuato, 2 de marzo de 2001.

el Congreso, y no el Ejecutivo como tradicionalmente ocurría, fue el principal impulsor de los procesos de participación de los ayuntamientos, y de la creación y revisión de las leyes. Sin embargo, es importante señalar que la participación fue principalmente del sector gubernamental –ayuntamientos, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo–, y que el Congreso local no mostró ninguna intención clara por promover la participación de actores de instancias diferentes. En lo que se refiere a la participación de los ayuntamientos, tan sólo 12 de los 46 municipios del estado presentaron iniciativas; de esos 12, 10 tenían presidentes municipales del Partido Acción Nacional, al cual pertenecían también el gobernador en turno y el 61 por ciento de los legisladores.

En lo que se refiere al contenido legislativo, los principales avances de esta reforma para el fortalecimiento del municipio fueron: la ampliación de la autonomía hacendaria de los municipios, al otorgárseles la facultad de proponer al Congreso las cuotas de impuestos prediales; se les dio plena autonomía en el uso y disposición de sus bienes muebles e inmuebles; se les otorgó la facultad de intervenir en los planes regionales que afectasen su territorio –planeación del desarrollo, programas de transporte, asuntos ecológicos–; se estableció que podrían dar su opinión cuando el Congreso del estado discutiera alguna iniciativa de ley que fuese de competencia municipal; se les dio mayor control sobre su administración pública paramunicipal y se les permitió firmar convenios con el gobierno del estado para ejercer funciones y prestar servicios públicos.

De las reformas a la legislación de Guanajuato, la mayor parte fueron adecuaciones al artículo 115 constitucional; sin embargo, se hicieron innovaciones notables como la de atribuir al Supremo Tribunal de Justicia la facultad de resolver conflictos entre entidades públicas y la de ejercer el control para garantizar la observancia de la Constitución. Asimismo, se estableció dentro del Congreso del estado el derecho de las minorías de impugnar un acuerdo de la mayoría que pudiera ser contrario a la Constitución. Este control interno se estableció únicamente en el Congreso a reserva de aplicarlo posteriormente a los ayuntamientos. Además de las innovaciones que fueron resultado de la reforma de 1999, hay que

resaltar que en la legislación de Guanajuato existían conceptos jurídicos que se adelantaban a ésta, como el reconocimiento del municipio como instancia de gobierno autónoma, tema central de la reforma federal, así como la existencia de mecanismos de control interno del ayuntamiento como la contraloría municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD OLIVARES, Maribel, "Proponen resuelva Poder Judicial controversia por cambios al 115", *AM Guanajuato*, Guanajuato, 3 de marzo de 2001, p. 2B.
- ACOSTA CÁZARES, Daniel *et al.*, *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1996.
- ACOSTA ROMEO, Miguel, "El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo", en *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1996, pp. 37-66.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, "El despertar de los municipios urbanos. Nuevos retos y oportunidades en la gestión hacendaria y financiera en gobiernos municipales de México", *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1996, pp. 591-614.
- COMISIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES DE LA LVII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, *Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*.
- , *Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato*, 13 de marzo de 2000.
- COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES DE LA LVIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, *Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato*, *Periódico Oficial*, 20 de marzo de 2001.
- , *Diario de Debates: "Sesión solemne de apertura y clausura del segundo periodo extraordinario de sesiones del primer año de ejercicio legal, celebrada el 7 de marzo del 2001"*, transcripción, marzo de 2001.
- DIEGO MARTÍN, "Algo más. Reformas al artículo 115", *El Correo*, 27 de marzo de 2001, p. 18.

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Cuestiones constitucionales", en *Construyendo el nuevo federalismo. Modificaciones al artículo 115 constitucional y adecuaciones a las constituciones políticas de las entidades del país*, México, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo/Subcomisión de Federalismo Político, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, diciembre de 2001.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Los municipios en México: Los retos ante el futuro*, México, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- GRUPO FINANCIERO BANAMEX-ACCIVAL, *México electoral. Estadísticas federales y locales, 1970-2000*, México, Electronic Publishing, S.A. de C.V., 2001 (CDRom).
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, LVIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, *Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*, 2001.
- , *Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato*, 8 de febrero de 2001.
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, LVIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO, *Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- , *Memoria del Encuentro Nacional de Legisladores de los Estados. El municipio mexicano del siglo XXI*, México, www.municipio.org.mx, 2000.
- H. AYUNTAMIENTO DE SAN FRANCISCO DEL RINCÓN, *Propuesta de reformas a la ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato (Foro en San Francisco del Rincón)*, 9 de febrero de 2001.
- HERNÁNDEZ CABRERA, Noemí, "Otorga congreso facultades a ayuntamientos", *El Correo*, 28 de junio de 2001.
- INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA *et al.*, *ABC del gobierno municipal*, México, Centro de producción editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, 2000.
- JIMÉNEZ RAMÍREZ, Saturnino, "Aprueban reformas constitucionales: adecuan marco normativo al nuevo texto del reformado artículo 115", *El Heraldo de León*, 8 de marzo de 2001, p. 12.
- LVI LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO (con Vicente Fox Quesada como gobernador del estado de

- Guanajuato), *Ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato, Periódico Oficial*, 25 de julio de 1997.
- LVI LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO (con el licenciado Agustín Alcocer como gobernador de Guanajuato), *Constitución Política del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial*, 18 de junio de 1999.
- MARTÍN HUERTA, Ramón, *Municipalización en Guanajuato: una estrategia de fortalecimiento municipal*, Codereg, Gobierno del Estado de Guanajuato, Dirección de Fortalecimiento Municipal, Universidad Autónoma Metropolitana, 2000.
- MONSALVO, Araceli, "Reformas constitucionales benefician a ayuntamientos, dice Alfredo Ling", *El Correo*, Guanajuato, 7 de marzo de 2001, p. 13.
- MORALES CASTAÑEDA, Juan Ignacio, "Adecuan Ley de Fraccionamientos", *El Correo*, 28 de junio de 2001, p. 4.
- OCHOA TAPIA, Alfonso, "Lejano, un consenso de adecuaciones: Martín Ortiz", *El Correo*, Guanajuato, 2 de marzo de 2001, p. 11.
- OEM, "Llaman a no legislar al vapor", *El Sol de León*, 2 de marzo de 2001, p. 1-R.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Teoría y práctica de la descentralización y el federalismo", en Daniel Acosta Cázares et al., *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1996.
- PÉREZ ARREDONDO, José Luis (regidor del municipio de Allende, Guanajuato), *Propuesta de reformas a la ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato (Foro en San Francisco del Rincón 9 de febrero de 2001)*.
- PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO (gobernador Ramón Martín Huerta), *Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato*, 7 de junio de 2000.
- RAMÍREZ LÓPEZ, Rigoberto, *La integración plural de los ayuntamientos en Guanajuato: un paso hacia la democratización de los gobiernos municipales*, Segundo Congreso Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México: "Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado", Mesa 9: Municipio y diseño de sistemas electorales democráticos, UAM-Xochimilco.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, Esteban, *Iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado de Guanajuato*, León, Guanajuato, 9 de febrero de 2001.
- , *Propuesta de reformas a la ley orgánica municipal para el estado de Guanajuato (Foro en San Francisco del Rincón)*, León, Guanajuato, 9 de febrero de 2001.

- RODRÍGUEZ, Patricia, "Crecerían recursos", *AM Guanajuato*, 13 de marzo de 2001, p. 2B.
- ROMERO GAYTÁN, David, "Aprueban reformas constitucionales", *El Sol de León*, 20 de marzo de 2001, p. 1R.
- RUIZ CRUZ, Pedro, "Otras voces: los jueces municipales están viciados de origen", *El Correo*, Guanajuato, 2 de marzo de 2001, p. 30.
- RUIZ MARTÍNEZ, Vicente, "Efectúan el primer foro de reforma constitucional en municipios", *El Correo*, 3 de marzo de 2001, p. 23.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO, DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO Y SERVICIOS JURÍDICOS, *Proyectos de Reforma a la Constitución Local, Documento de Trabajo*, febrero de 2001.
- SUÁREZ GRANADOS, Eloy, "Mesas de trabajo", *El Correo*, 3 de marzo de 2001, p. 12.
- VÁZQUEZ, Luciano, "Promueven amparo contra reformas de la Ley Orgánica Municipal", *Guanajuato Hoy*, 13 de agosto de 2001, p. 5.

RAÚL I. SOLÍS BARRUETA*
DENISSE CONTRERAS ORTIZ**

Querétaro: una reforma tradicional y restringida

EL OBJETIVO del presente capítulo es presentar un análisis de las adecuaciones que en materia municipal se realizaron en el estado de Querétaro, derivadas de la reforma del artículo 115 de la constitucional federal aprobada en 1999. La revisión de esta experiencia estatal se estructura en tres rubros: por un lado, el que se refiere al contenido legislativo de la reforma, en la Constitución del estado y en la ley municipal; por otro lado, se aporta una descripción sobre el proceso legislativo, considerando a sus actores centrales y a las actividades que implementaron; y finalmente, se plantean algunos elementos sobresalientes del debate público que dicha reforma provocó, en particular la controversia constitucional promovida por algunos municipios del estado en contra de la nueva ley municipal.

CONTENIDO LEGISLATIVO EN LA REFORMA MUNICIPAL EN QUERÉTARO

EN ESTE apartado, se describen brevemente los antecedentes y el contexto de las reformas municipales en nuestro país, así como su implicación en el estado de Querétaro. Además, se anota de manera general la estructura y contenido de la nueva ley orgánica municipal del estado de Querétaro; y al final, se hace un breve análisis de su relevancia en términos de innovación o retroceso

*Docente de la Universidad Autónoma de Querétaro y colaborador de Localis S.C.

**Investigadora-docente de la Facultad de ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Querétaro.

en relación con el fortalecimiento de la autonomía de los municipios en el estado.

Partimos de la premisa de que México se encuentra un proceso de transición democrática en el ámbito político y de modernización de sus instituciones, lo que implica suponer el surgimiento de innovaciones, de forma y de fondo, en el proceso legislativo en nuestro país que conduzcan a la modernización del Estado en su conjunto.

Algunos autores plantean que esa transición oscila entre el viejo esquema, en donde el Poder Ejecutivo concentraba todas las funciones públicas, incluyendo las legislativas, y que se perfila hacia la *apropiación*, por parte de los congresos de los estados (y del Poder Legislativo federal) de las adecuaciones, ajustes o innovaciones normativas para fortalecer la vida democrática de nuestro país. En una palabra, el tránsito incluye la reconstrucción del equilibrio entre poderes, favorable a una evolución de la función legislativa, con mayor apertura y pluralidad, y asentada en los propios congresos, tanto en los estados como en el ámbito federal.

Precisamente, en este contexto de transición ubicamos a la reforma del artículo 115 constitucional, que el Congreso de la Unión aprobó en 1999. En términos generales, se trata de una reforma municipal que nació en el tiempo y condiciones de un proceso legislativo centralizado y, en los hechos, aún dominado por el modelo presidencialista y de partido único.

Considerando este antecedente, la reforma del artículo 115 constitucional federal y las respectivas adecuaciones en las constituciones estatales, comparten dos etapas de la historia política del país. Es decir, se trata de una trayectoria legislativa federal, que atendiendo a las condiciones como fue construida, replica en lo esencial al viejo modelo. No obstante, su fase de adecuación en las constituciones y legislación de los estados la ubican en el tiempo nuevo, de apertura política, incluso de alternancia en la Presidencia de la República y de un federalismo que avanza por el lado de la pluralidad política.¹

¹ Sobre estos planteamientos, consultar Tonatiuh Guillén López, "La reforma municipal en los estados: escenarios para un balance". Ponencia presentada en el 2o. Congreso de la Red

Cabía esperar, en consecuencia, que las legislaturas de los estados desarrollaran un esfuerzo de modernización política e instrumental de los municipios, considerando que el poder centralizado y el virtual monopolio legislativo ya no estaba más en el Ejecutivo federal. Es indubitable que el tiempo político de los legisladores en los estados es sustancialmente diferente al periodo previo al año 2000. Por lo menos como expectativa, este escenario de apertura podemos considerarlo como un punto de partida para evaluar lo ocurrido con la reforma municipal en el estado de Querétaro.

De igual modo, es pertinente reconocer como antecedente del presente estudio —e incluso de la propia reforma municipal en Querétaro— a la sistematización documental del debate nacional sobre la reforma municipal denominada “Agenda de la Reforma Municipal en México”. A través de este proyecto académico, se identificaron más de 3,000 propuestas de reforma municipal, con la meta de configurar una base de información que permitiera orientar a las instituciones gubernamentales, a los legislativos y a los actores sociales, en la generación de propuestas y en la toma de decisiones en materia municipal. Como parte de este proyecto se procedió a la difusión, actualización y aplicación en las entidades federativas, hasta donde fuera posible, de los contenidos de la *Agenda*. Mediante la realización de talleres de discusión, que contaron con la participación de representantes de los congresos locales, ejecutivos estatales, municipios, académicos y sociedad civil, se tuvo la posibilidad de analizar y discutir un conjunto de propuestas innovadoras para los municipios en México y su relación con los otros órdenes de gobierno y la ciudadanía. En el caso del estado de Querétaro, el 11 de septiembre de 1998 se realizó el Taller sobre la Agenda de la Reforma Municipal. El producto de este taller se sistematizó mediante la edición de una memoria que integró las diversas propuestas de la entidad, las cuales se sumaron a la base de datos nacional que compiló el proyecto.²

de Investigadores en Gobiernos Locales en México “Gobiernos Locales: Democracia y reforma del Estado”, Querétaro, Qro., 26 y 27 de abril de 2001.

²Esta información está abierta para consulta en el sitio de internet: www.municipio.org.mx

La referencia a este taller permite destacar dos aspectos importantes: por una parte, que entre los legisladores del estado y entre otros funcionarios relacionados directa o indirectamente con el tema municipal había una expectativa e intereses claros, favorables a una reforma municipal innovadora. Del otro lado, que entre los actores que participan en la toma de decisiones políticas en Querétaro existían las propuestas suficientes y objetivos delineados, con la potencialidad para diseñar un proyecto legislativo innovador, considerando la riqueza y abundancia de materiales disponibles. No obstante, como se mostrará adelante, los alcances de la reforma municipal en Querétaro fueron muy limitados, considerando las favorables condiciones anteriores.

LAS ADECUACIONES CONSTITUCIONALES

LOS TRABAJOS de la reforma municipal en el estado de Querétaro se iniciaron con la LII Legislatura, la cual el 11 de septiembre de 2000, en sesión extraordinaria, aprobó de manera unánime la reforma a los artículos 14; 41, fracciones X, XI, XIX, XX, XXI, XXII, XXV, y XXXII; 57, fracción XVI; 70, fracciones IIIA y VI; 78; 79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 89; y 90 de la Constitución Política del estado. Mediante esta reforma constitucional únicamente se adecuó el texto local, en términos literales, con respecto a la Constitución federal. Es decir, los avances logrados en el escenario local son los mismos que los indicados desde el ámbito federal, sin que hubiese una aportación sustantiva por parte del legislador queretano en la definición constitucional del municipio.

A diferencia de lo sucedido en otras entidades del país, que en mayor o menor grado hicieron un esfuerzo de innovación con respecto a la Constitución federal, en Querétaro el proceso de adecuación constitucional no condujo a una reflexión de mayor alcance sobre el diseño constitucional del ámbito municipal. No se aportaron elementos novedosos, ni siquiera en el rango de reformas a la estructura constitucional, modificando en alguna

medida su orden expositivo o modificando el nombre de sus títulos o capítulos. Desde esta perspectiva, el esfuerzo legislativo en la entidad tuvo una expresión muy acotada, literalmente circunscrita al texto de la Constitución federal. Considerando entonces este perfil, la reforma municipal queretana puede definirse como una experiencia tradicional, al replicar el usual modelo de adecuación textual de la Constitución del estado, como respuesta a las reformas de la Constitución federal.

En comparación con la versión constitucional previa del estado de Querétaro, las reformas de septiembre de 2000 se limitaron a precisar la redacción de algunos artículos o a añadir algunos elementos menores. Entre los últimos se encuentran: la duración trianual del periodo y el calendario de inicio de los ayuntamientos; dos requisitos adicionales para ser miembro de éstos; definir el papel de la Contaduría Mayor de Hacienda para recibir la cuenta pública de los municipios; y la obligación anual del presidente municipal de informar la situación general de la administración municipal, en sesión solemne del ayuntamiento. Como puede apreciarse, la comparación entre uno y otro momento de la Constitución queretana permite confirmar el alcance limitado y tradicional de la reforma.

Ahora bien, la inercia a la réplica entre la Constitución estatal y federal, tan notablemente presente en este caso, resulta contrastante considerando la evolución plural y de alternativas en la política y el gobierno de Querétaro. Más aún, si se considera que en el ambiente existían las ideas y planteamientos suficientes como para impulsar una iniciativa innovadora. La estructura política de la entidad y su evolución reciente sugerían otras potencialidades legislativas. A la fecha de aprobación de la reforma constitucional, el gobierno del estado estaba administrado por el PAN, siendo el primer gobierno de alternancia en el Ejecutivo del estado.³ Y además, la legislatura tenía una integración

³El gobernador Ignacio Loyola Vera tenía ya tres años de ejercicio en su administración (desde el 1o. de octubre de 1997), suficientes como para promover o apoyar iniciativas legislativas que impulsaron la modernización de las instituciones estatales y municipales. No obstante esa posibilidad, el gobierno estatal no tuvo ninguna presencia visible ni creativa, tanto en la reforma constitucional como en la ley municipal.

que nominalmente permitía una labor legislativa de mayor alcance, considerando la notable pluralidad en su integración: 11 diputados del PAN; 10 del PRI y cuatro diputados de otros partidos (PRD, PFC, PVEM y un independiente). No obstante, la alternancia y la pluralidad política, como muestra el caso de Querétaro, en determinadas condiciones pueden ser insensibles para articular debates evolucionados de reforma de las instituciones de gobierno. Sobre todo cuando esta pluralidad no es asimilada por sus propios actores, que no se reconocen dentro de ella, ni derivan sus implicaciones de negociación política.

Entre los factores que ilustran la situación anterior se encuentra la propia dinámica política interna al Congreso y en su relación con el Poder Ejecutivo. Las nuevas condiciones de pluralidad y de equilibrios políticos, que obligadamente requerían de consensos para cada paso, no fueron asumidas de manera civilizada por sus actores, quienes persistieron atrapados en una lógica de disputa electoral entre partidos, sometiendo así a las instituciones a estos criterios y a su ritmo.

Desde el inicio de sus trabajos, la LII Legislatura estuvo en la prensa más por escándalos públicos, que por el seguimiento del trabajo legislativo.⁴ Su labor siempre estuvo cuestionada y llena de tropiezos. Considerando este conflictivo ambiente, el proceso de reforma constitucional municipal no tenía por qué ser diferente. Adicionalmente, era claro que las prioridades de los diputados locales no incluían a la institución municipal. Entre los temas vinculados al ámbito local, esta Legislatura hizo más ruido público por su debate con relación a las reformas federales en materia indígena, que por la reforma municipal en la entidad. Sin embargo, de la misma manera que este tema fue percibido en el Congreso federal, en el estado persistió la dualidad y brecha profunda entre

⁴Entre los actos realizados por esta Legislatura que mayor seguimiento les dio la prensa local se encuentra el famoso "golpe" a la Gran Comisión, que estaba en manos del PAN, por parte de los demás partidos. Este giro provocó, además de que se transformara dicha instancia en Comisión de Gobierno, que se hiciera una reforma profunda a la Ley Orgánica del Congreso. Otro suceso importante que acaparó los titulares de la prensa fue la relación tensa que la Legislatura mantuvo con el Ejecutivo.

lo municipal y lo indígena, tal como ha prevalecto en el Congreso federal.⁵

Ahora bien, no obstante el conflictivo ambiente de la Legislatura LII, con las adecuaciones constitucionales en materia municipal se cimentó la base para que sus sucesores promovieran un proceso más amplio de reforma, con motivo de la ley estatal. Partiendo así de la prácticamente nula innovación en materia constitucional, por su lado la ley estatal abrió algunos espacios con mayor creatividad. Las discusiones sobre esta ley empezaron en la Comisión de Asuntos Municipales de la Legislatura LII, mediante una iniciativa promovida por el PAN, particularmente; y culminaron con su aprobación el 24 de abril y su publicación en junio de 2001, durante el periodo correspondiente a la LIII Legislatura.⁶

Lo importante de este proceso de reforma radica en el proceso de “transición” que se realizó en el Congreso del Estado, ya que los trabajos iniciales los realiza la LII Legislatura, y la Ley Municipal la concluye la actual Legislatura LIII, en donde el PAN cuenta con la fracción más grande,⁷ sin ser mayoría, lo que facilitó la promoción de su iniciativa de reforma.

LA NUEVA LEY MUNICIPAL

ENTRE las actividades promovidas para reformar la ley municipal, la Comisión de Asuntos Municipales de la LIII Legislatura organizó en febrero de 2001 el foro público El municipio en el Siglo XXI. A este evento asistieron ciudadanos en general (sin una participación activa, ya que no se presentaron ni registraron propuestas) y representantes de los 18 municipios que conforman el estado, particularmente los regidores de los ayuntamientos. La

⁵ El punto de mayor contacto jurídico entre ambas dimensiones de la esfera local se reflejó en la nueva Ley Municipal (2001), que reconoce la existencia de las comunidades indígenas y la función tutelar de los ayuntamientos respecto a éstas.

⁶ La LIII Legislatura inició su periodo el 1o. de octubre del año 2000.

⁷ El PAN cuenta con 12 escaños, el PRI ocho; el PRD dos y PARM, PVEM, y PT con un lugar cada uno.

participación de presidentes municipales fue escasa, aun cuando hubo una invitación a este evento por parte del Legislativo estatal, por lo cual sus propuestas fueron canalizadas a través de sus representantes. Cabe resaltar que la reducida asistencia de los presidentes municipales es un indicador de la escasa importancia que los ayuntamientos dieron a la reforma de la ley municipal y a los trabajos de los diputados locales al respecto. Por lo menos para sus actores principales, entre diputados y munícipes, la reforma de la ley no tenía el perfil de un evento político de trascendencia. Este foro, adicionalmente, no contó con la presencia de organismos ciudadanos, incluso de aquellos ligados al tema municipal. Lo sobresaliente de la reunión, como pudimos reconstruirlo, fue la “notable participación de los municipios de San Juan del Río, Querétaro, Ezequiel Montes y Amealco”,⁸ así como de los abogados de la Dirección Jurídica y Consultiva del gobierno del estado.

Este evento –más formal que constructor de consensos– fue lo más significativo en la interacción entre el Congreso estatal y otras instancias de gobierno y sociales, con relación a la reforma de la ley municipal. Por estas condiciones, puede inferirse que el proceso de negociación política de la ley transcurrió en un formato relativamente cerrado, en comparación con la experiencia de otras entidades que siguieron una dinámica mucho más abierta para el debate público y negociación de su respectiva reforma. Dicho de otra manera, los modos tradicionales de legislar siguieron reproduciéndose en el Congreso queretano, no obstante su evidente pluralidad y complejo equilibrio político.

Ahora bien, a pesar de este panorama, cerrado en la práctica y limitado en sus interacciones, de acuerdo con las entrevistas realizadas a diversos actores de la Legislatura local,⁹ la reforma se realizó de manera “amplia, plural y participativa”, ya que contó

⁸Desafortunadamente, no tuvimos acceso a las ponencias ni propuestas presentadas en dicho foro; sin embargo asesores de diversos grupos parlamentarios del Congreso local nos proporcionaron la información general sobre el evento, cuyos resultados no aportaron contenidos que se retomaran para la nueva ley.

⁹Las entrevistas realizadas fueron a personas de diferentes grupos parlamentarios que accedieron a proporcionar información de manera anónima e informal.

con representantes de los diferentes “grupos, sectores sociales, partidos políticos y niveles de gobierno”. Desde la perspectiva de nuestros interlocutores, el evento de febrero de 2001 fue suficiente para argumentar que el proceso de elaboración de la ley había sido abierto y con amplio consenso político. Lo cierto es que no puede identificarse en qué medida las propuestas presentadas en el foro fueron retomadas por la Comisión de Asuntos Municipales y reflejadas en la nueva ley. Como también puede confirmarse que el conjunto de propuestas generadas en el taller promovido por la Agenda de la Reforma Municipal en México, citado antes, tampoco fueron consideradas, aun cuando algunos diputados de la LIII Legislatura participaron en el evento nacional de evaluación de las reformas municipales en los estados, que se realizó en noviembre de 2000.¹⁰ Lo anterior nos sugiere el contenido de la nueva ley municipal y de la iniciativa que la impulsó tuvieron componentes relativamente cerrados, considerando que las fuentes más evidentes y públicas no fueron integradas en su diseño.

La iniciativa de reforma de la Ley Orgánica Municipal comenzó como proyecto entre octubre y diciembre de 2000, con la LIII Legislatura, bajo la responsabilidad de la Comisión de Asuntos Municipales. Este proceso culminó con la publicación de la Ley Municipal del Estado de Querétaro el 1o. de junio de 2001, persistiendo en todo este tiempo una incomunicación con los propios municipios. Al final, esta separación se transformó en las impugnaciones que tres municipios queretanos realizaron en contra de la ley, como se describirá adelante.

ASPECTOS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY MUNICIPAL

PARA COMENZAR, entre los puntos sobresalientes de la nueva ley municipal se encuentra el debate sobre su nombre. Resulta sus-

¹⁰“El municipio mexicano del siglo XXI. Encuentro nacional de legisladores de los estados”, realizado en la ciudad de México el 17 y 18 de noviembre de 2000, cuya memoria puede consultarse en la página www.municipio.org.mx

tancial la diferencia entre la anterior Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y la nueva Ley Municipal del Estado de Querétaro, sancionada, promulgada y publicada por la LIII Legislatura. Primero, porque el nuevo nombre implicó un concepto más adecuado al espíritu de fortalecimiento de la autonomía municipal que originó la reforma del artículo 115 de la Constitución federal de 1999. Justamente por prescindir del término “orgánico”, el nuevo nombre guardó una distancia explícita con respecto a la organización interna del gobierno y administración municipal, que precisamente son espacios sustanciales de su autonomía.¹¹ La nueva ley ratifica esta intención al indicar que su objeto es “establecer las bases generales de la administración pública municipal, y no a organizarla al interior, ya que es facultad exclusiva de los municipios”.¹²

Una primera evaluación de las diferencias entre ambas leyes puede hacerse a partir de sus dimensiones. Considerando al número de artículos como un indicador sobre este aspecto, cabe destacar que, efectivamente, la nueva versión es más acotada que la anterior. Mientras la ley vigente contiene 179 artículos, la anterior disponía de 207. Sin embargo, considerando la estructura de ambas leyes y su organización en títulos y capítulos, las diferencias no son significativas. En cuanto a los títulos, la nueva ley contiene 13, mientras la anterior 12; con respecto a los capítulos, la nueva ley es más abundante, pues los incrementa a 46, de 41 que contenía la versión anterior.

Al mismo tiempo que la nueva ley contiene cambios importantes, algunos innovadores, del otro lado persistió con elementos tradicionales. Por ejemplo, cuando se refiere a la denominación y estratificación a los centros de población, que cataloga en ciudades, villas, pueblos, rancherías, caseríos; lo cual es una disposi-

¹¹De acuerdo con la entrevista proporcionada por el licenciado Gil Reséndiz, asesor del grupo parlamentario del PRI, la transformación de la actual ley con respecto a la anterior puede estimarse en 60 por ciento, considerando sus cambios. Entre los puntos polémicos, señalados por el mismo entrevistado, destaca precisamente el que se refiere al nombre que debería tener dicha ley, llegando al nombre de Ley Municipal del Estado de Querétaro; y el cómo hacer compatibles la autonomía municipal y las atribuciones del gobierno estatal y de la Legislatura local.

¹²*Gaceta Parlamentaria*, núm. 14, 20 de abril de 2001.

ción poco flexible para la organización territorial y administrativa sea propia del municipio. Si bien la ley permite al municipio hacer esta clasificación, las categorías y sus criterios son definidos por ésta.

De igual manera, en cuanto a la organización de los ayuntamientos, antes como ahora la ley precisa a las comisiones permanentes, mínimas, que deberán crear los ayuntamientos. Si bien los ayuntamientos pueden crear comisiones adicionales, no pueden prescindir de las consideradas obligatorias por la legislación, que incluso establece nombre y objetos específicos de las mismas. En esta materia, la nueva ley sigue siendo *orgánica*, en el sentido de su versión anterior. Los ayuntamientos pudieran reclamar que estas disposiciones inciden en aspectos internos de su funcionamiento, con lo cual se presiona al límite de su autonomía. Pero además, tal vez la crítica principal radica en la necesaria flexibilidad que los ayuntamientos requieren en función de las especificidades y prioridades locales; e incluso en función de los propios recursos disponibles.

En contraparte, la nueva Ley Municipal del Estado de Querétaro tiene elementos innovadores. Por primera vez, en el ámbito estatal se reconoce legalmente la existencia de las comunidades indígenas. Se incluyen dos artículos al respecto (12 y 13), que en general describen un marco de tutela para los pueblos indígenas, por parte del municipio, en aspectos culturales, organización social, usos, costumbres y formas de organización social. No se indican elementos de representación política de estas poblaciones en la integración de los ayuntamientos, como tampoco su reconocimiento como entidad de la esfera gubernamental. Desde los objetivos autogobierno de los pueblos indios en México, estas disposiciones no significan un avance; por el contrario, pudieran ser objeto de una severa crítica.

En cuanto al funcionamiento de los ayuntamientos, la nueva ley introduce aspectos interesantes en dos sentidos. El primero, dirigido a acotar en parte al modelo presidencialista en los ayuntamientos, al eliminar el derecho de veto y al voto de calidad del presidente municipal, que se reconocían en la versión anterior de la

ley (artículo 26). En segundo término, al determinar que las decisiones del ayuntamiento se tomen por mayoría absoluta de votos, es decir, por mayoría *de los integrantes* del ayuntamiento, eliminando la posibilidad de una decisión tomada por la mayoría de los miembros presentes en alguna sesión.¹³ Con estas modificaciones, se avanzó positivamente en fortalecer la naturaleza colegiada del ayuntamiento y de sus decisiones, mejorando las condiciones del equilibrio político entre sus integrantes.

Otro rubro adicional que modifica la estructura del ayuntamiento consiste en la reforma respecto a los síndicos municipales. En la versión anterior de la ley, los síndicos (hasta 3) eran nombrados de entre los miembros propietarios del ayuntamiento; con la reforma —que supuso otra modificación en la ley electoral—, el puesto de síndico se define en la planilla que compete en las elecciones municipales, como un cargo específico, adicional al de regidor y presidente municipal.

Por otra parte, la nueva versión de la ley precisa de mejor manera los procedimientos de creación, fusión y supresión de municipios, que en general se modificaron permitiendo la participación de los propios municipios en el procedimiento de decisión, que en última instancia permanece como atribución del Congreso local. Con estas modificaciones, se fortalece la capacidad de defensa legal de los ayuntamientos y de sus integrantes frente a eventuales arbitrariedades o decisiones unilaterales del Poder Legislativo.

Desde la perspectiva de la modernización de la administración municipal, el aspecto más innovador de la ley municipal consiste en la introducción del servicio civil de carrera. Es reconocido que una de las problemáticas más graves que caracterizan a las administraciones municipales es su fragilidad e inestabilidad, manifiesta particularmente con el cambio de ayuntamientos cada tres años y su drástico efecto de movilidad en los titulares de las dependencias, personal en general y, además, en la imposible continuidad en un amplio número de programas y actividades municipales.

¹³ Artículo 27 de la Ley Municipal del Estado de Querétaro (LMEQ).

Partiendo de este contexto, que es generalizado entre los municipios en el país, en el estado de Querétaro existían en la ley anterior algunos acotamientos, que matizaban la discrecionalidad del presidente municipal en el nombramiento de los titulares de la administración, en la medida que esta decisión dependía del ayuntamiento. Con la reforma, se afina este papel colegiado del ayuntamiento, así como el procedimiento de aprobación de los titulares de la administración que es ahora por mayoría absoluta de sus miembros. La excepción de la regla es el cargo correspondiente a la seguridad pública municipal, que depende exclusivamente de la decisión del presidente (art. 45), lo cual es sin duda cuestionable, desde la perspectiva de la profesionalización y eficiencia del servicio.

Reconociendo que en este procedimiento se privilegia una concepción colegiada y determinante del ayuntamiento, al acotar la unilateralidad y discrecionalidad del presidente municipal en el nombramiento de los titulares, de igual forma persiste la decisión en un piso de *negociación política*. La integración del ayuntamiento y los pesos entre sus fracciones partidarias son los factores determinantes de la decisión. Es decir, no se trata aún de un procedimiento que privilegie la capacitación, el desempeño, la experiencia y las necesidades particulares del cargo. En segundo término, se trata todavía de un procedimiento destinado a la tradicional ruptura y discontinuidad trianual en los titulares de la administración municipal, independientemente de la evaluación de su trayectoria. Es decir, las disposiciones de la nueva ley en este rubro fortalecen el papel colegiado del ayuntamiento, pero no fortalecen a la *administración municipal*; para esta última, se persiste en los parámetros políticos y de ciclo corto.

Pero al mismo tiempo, la nueva ley introduce disposiciones sobre el servicio civil de carrera en la administración municipal (arts. 64 al 68). Por una parte, define sus objetivos; por la otra, establece las condiciones para que los ayuntamientos establezcan el reglamento respectivo. En términos generales, puede así apreciarse que la ley municipal establece algún grado de tensión entre las reglas para el nombramiento de los titulares de la administra-

ción y, del otro lado, las que corresponden al personal sujeto al servicio civil de carrera. Mientras las primeras persisten en el plano de la negociación política, las segundas se acercan más al plano técnico instrumental. Aquí hay un potencial conflicto de perspectivas que puede derivar en que el servicio civil de carrera sea una disposición sin condiciones para su aplicación.

Por otro lado, el concepto de servicio civil de carrera establecido en la ley reivindica como su objetivo inicial “garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo”,¹⁴ con lo cual se distancia de la meta de profesionalización, estabilidad y continuidad en el largo plazo *de la administración municipal*. Si bien esta última expectativa no está excluida del todo entre las disposiciones de la ley, lo cierto es que no aparece como el objetivo central. Durante los próximos años, habrá que seguir de cerca el cumplimiento que los municipios de Querétaro hagan de las disposiciones de la nueva ley, de forma que pueda hacerse un balance empírico de sus resultados.

DEBATES Y CONTROVERSIAS

ES JUSTAMENTE la nueva Ley Municipal la que más polémica ha suscitado. Mientras el proceso de la reforma constitucional e incluso el de la propia ley se mantuvieron en un ambiente relativamente cerrado, una vez publicada la ley se convirtió en objeto de fuerte debate. Sus principales opositores surgieron de tres de los municipios más importantes del estado: Querétaro (PAN), Corregidora (PAN) y El Marqués (PRI), los que promovieron, en el mes de junio del 2001, una controversia constitucional en contra de la Legislatura y el gobernador del estado, impugnando dicha ley por considerarla violatoria del espíritu de la Constitución federal. En particular, la controversia demandó la invalidez de los artículos 1o., 27, 30, 31, 36, 37, 38, 39, 40, del 44 al 82, 100, 101, 111, 112, 150, 152, 159 y 178; es decir, una buena parte de su contenido.

¹⁴ Artículo 64, LMEQ.

El 11 de junio de 2001, los síndicos de estos municipios presentaron la controversia constitucional contra la LIII Legislatura, el gobernador, el secretario de Gobierno y el director del *Periódico Oficial* por la promulgación, expedición, publicación y vigencia del decreto de la LIII Legislatura que contiene la Ley Municipal del Estado de Querétaro. Sin embargo, solamente se aceptó la demanda contra la Legislatura, el gobernador y el secretario de Gobierno. Además de los conceptos de invalidez que se describen más adelante, los síndicos de estos municipios declararon que se enteraron de la promulgación y sanción de dicha ley hasta que fue publicada en el *Periódico Oficial* el 25 de mayo, es decir, un mes después de haber sido sancionada y promulgada; esta queja demuestra el ambiente aislado en el que trabajó la Legislatura para esta reforma y la ausencia de comunicación con los propios ayuntamientos, principales interesados en el tema.

Dada la impugnación presentada por los ayuntamientos –y aunque no contamos con ninguna versión por parte de la Legislatura–,¹⁵ a partir del análisis de cada uno de los artículos impugnados podemos señalar que son debatibles los argumentos para justificar que la nueva ley se contrapone al espíritu de la reforma constitucional federal.

En la controversia presentada por los municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués se señalan cinco conceptos de invalidez para dicha ley municipal, que a continuación se citan:

1. La ley estatal en materia municipal que prevé la fracción I del artículo 115 constitucional, se trata de un objeto limitado, es decir, su contenido no debe rebasar los incisos a) al e) de dicha fracción, para así propiciar el robustecimiento de la actividad reglamentaria municipal; en el caso de la reglamentación local, la ley excede a estos preceptos constitucionales.
2. El exceso del legislador local, en relación con el principio anterior, genera su inconstitucionalidad, particularmente si invade materias de reglamentación municipal conforme al

¹⁵El presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la LIII Legislatura no aceptó la entrevista para este estudio.

decreto del segundo párrafo de la fracción II del 115 y el espíritu del mismo.

3. La ley invade la competencia municipal para expedir reglamentos en perjuicio de la autonomía municipal, sobre todo en lo que se refiere a la organización de la administración pública municipal, el funcionamiento interno del cabildo y de la participación ciudadana.

4. La ley señala la organización específica de los ayuntamientos, no así las bases de la administración pública municipal, como indica el artículo 115 de la Constitución federal.

5. Según la Constitución federal, queda reservado para el ámbito reglamentario todo lo relativo a la organización y funcionamiento del ayuntamiento, así como la participación ciudadana.

6. De acuerdo con el artículo 115 constitucional, la mayoría calificada sólo se requiere para la disposición de bienes inmuebles o actos jurídicos que comprometan al ayuntamiento más allá de su periodo de gobierno. En el caso de la ley local, se impone a los ayuntamientos la toma de decisiones con mayoría calificada fuera de estos temas; se otorga además, a la Legislatura la capacidad para actuar como instancia resolutoria de diferencias internas, en lugar de los ayuntamientos.

Finalmente, si la ley municipal contraviene el espíritu constitucional será una cuestión que determinará la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por el momento, cabe añadir que a pesar de lo inédito del caso, el proceso no ha levantado mayor actividad en otros municipios del estado. La polémica se ha concentrado en la visión e intereses de los municipios que suscriben la controversia.

A raíz de esta controversia, se presentó una restricción para la obtención de información sobre el tema en la Cámara de Diputados. Pocos legisladores quisieron ser entrevistados e inclusive personal de apoyo legislativo y funcionarios del gobierno estatal guardaron silencio en sus opiniones. Persiste así una dinámica poco clara del proceso legislativo municipal y de la controversia constitucional tanto para la opinión pública como incluso para la mayoría de las autoridades municipales de la entidad. Con las

excepciones citadas, los demás municipios queretanos siguen absortos en su dinámica local, sin prestar atención –o ser convidados– al debate legislativo que de manera mediata influyen en su capacidad como gobierno municipal, ahora y en el futuro. En Querétaro, al final de cuentas, se instrumentó una reforma municipal, sin los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- GUERRERO AMPARÁN, J.P. y T. Guillén López, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, CIDE-Miguel A. Porrúa, 2000, 434 pp.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, “La reforma municipal en los estados: escenarios para un balance”, ponencia presentada en el 2o. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México, *Gobiernos Locales: Democracia y reforma del Estado*, Querétaro, Qro., 26 y 27 de abril de 2001.
- MORALES GARZA, Martagloria, *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Querétaro, UAQ, Serie sociales, 2000, 199 pp.
- SOLÍS BARRUETA, R., Memoria del 2o. Congreso, *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México, IGLOM, Querétaro, 2001.

Fuentes consultadas

- Ley Municipal del Estado de Querétaro, 2002.*
- Diario de Debates* de la LII y LIII Legislatura.
- Gaceta Parlamentaria* (diversos números entre enero y mayo de 2001).
- La Sombra de Arteaga*, periódico oficial del estado de Querétaro Arteaga, tomo CXXXIII, núm. 37.
- Síntesis informativa radiofónica (mayo de 2000 a mayo de 2001).
- Síntesis periodística local (mayo de 2000 a mayo de 2001).
- Entrevistas con funcionarios del municipio de Querétaro.

Entrevistas

- Entrevistas con personal técnico de los grupos parlamentarios del PRI y PRD de la LIII Legislatura.

ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS*

JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN**

Tlaxcala: una reforma municipal con trayectoria propia

EN 1999, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional al artículo 115, a partir de la cual se generó un marco jurídico tendiente a fortalecer y dotar de autonomía a la institución municipal. La reforma establecía como plazo hasta el 23 de marzo de 2001 para que las entidades federativas hicieran las adecuaciones pertinentes a sus constituciones locales. En el estado de Tlaxcala, la adecuación al marco legal referente al fortalecimiento municipal se insertó dentro de un proyecto mucho más ambicioso de reforma integral a la Constitución local, dentro del cual el Congreso local se erigió como el promotor principal de este proceso.

Los esfuerzos de la LVI Legislatura se centraron, por tanto, en la modificación de aquellos temas que juzgaban apremiantes, muchos de los cuales no estaban directamente relacionados con el tema municipal. De esta manera, desde principios del año 2000 se inició un proceso intenso de debate al interior de la Cámara, que concluyó en marzo de 2001 con la modificación de 72 de los 121 artículos que forman el texto constitucional local.

Dentro de las modificaciones más importantes de este proceso destacaron la inclusión de un apartado sobre garantías individuales; el aumento en el umbral para que los partidos políticos mantengan el registro (de 1.5 a 3 por ciento); el otorgamiento de supremacía constitucional estatal al Tribunal Superior de Justicia para conocer de leyes que regulen los actos o violaciones a las garan-

* Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

** Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

tías individuales o a la Constitución; el reconocimiento del carácter autónomo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, y la creación de un Órgano de Fiscalización Superior.¹

En la opinión pública el proceso de reforma constitucional estuvo presente —en diferentes medios de comunicación locales—; sin embargo, el interés de estos actores se centró en dos temas específicos: la elección de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y la creación del Ministerio Público como órgano autónomo.² No obstante, la recurrencia de estos temas hizo que la cuestión municipal no despertara demasiado interés en la agenda legislativa de la reforma constitucional en el estado.

El presente trabajo no pretende hacer una revisión exhaustiva del contenido de las reformas constitucionales en la entidad. Por el contrario, se centrará únicamente en aquellos aspectos relacionados con el tema municipal con el fin de evaluar, en primer término, cómo la entidad se adecuó a la reforma municipal introducida por las modificaciones hechas a la Constitución federal en 1999 y; posteriormente, determinar en qué medida, la reforma municipal en el estado introdujo elementos innovadores que le permitieran avanzar en el proceso de fortalecimiento municipal.

Para cumplir con este objetivo, el texto se estructura en tres apartados. En el primero, se analiza el contenido legislativo de las modificaciones hechas en materia municipal a la Constitución Política del estado. En el segundo, se evalúan los cambios en

¹ Entrevista con el licenciado Hugo Morales Alanís, asesor jurídico del Gobierno Constitucional de Tlaxcala, marzo de 2001; LVI Legislatura, Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, expedientes parlamentarios números 19/1999, 22/1999, 33/1999, 67/1999, 125/1999 7/2000 y 215/2000.

² En la Constitución local anterior, los magistrados de Tribunal Superior de Justicia eran elegidos por el Ejecutivo. La reforma constitucional planteó que la designación fuese responsabilidad del Congreso, pues “de esta manera se aseguraría un mejor desempeño de la institución” (diputado Felipe Flores Pérez, coordinador del grupo parlamentario del PAN, “2001, entre procesos electorales y reforma constitucional”, *El Sol de Tlaxcala*, 30 de enero de 2001, primera sección, p. 4). La polémica en los medios de comunicación se centró en el hecho de que la designación de los magistrados —así fuera atribución del Ejecutivo o del Legislativo— era un campo propicio para politizar sus funciones y que el proceso debía abrirse hacia la ciudadanía. El debate público no prosperó, y finalmente se acordó que “los magistrados serán nombrados por el Congreso, con la votación de por lo menos las dos terceras partes del total de diputados presentes” (artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala).

la legislación secundaria –principalmente en la Ley Orgánica Municipal–, pues es en ella donde mejor se puede apreciar el interés del tema municipal en el proceso de reforma. Por último, se hace un análisis del proceso legislativo con la intención de identificar a los actores participantes en la reforma, sus motivaciones y el peso que cada uno tuvo en el balance final de la reforma municipal en el estado.

El análisis parte de dos supuestos básicos. El primero sugiere que la reforma federal implicó cambios en la distribución de poder entre estados y municipios por lo menos en su expresión formal –expresados en los temas, atribuciones y los recursos– y; el segundo que la participación de los actores estatales respondió a un interés por mantener –o aumentar– sus privilegios en la distribución final resultado de la adecuación de la reforma municipal en Tlaxcala.³

EL CONTENIDO LEGISLATIVO DE LA REFORMA MUNICIPAL

EN TÉRMINOS generales, las modificaciones constitucionales que en materia municipal llevó a cabo la LVI Legislatura se centraron en dos aspectos. El primero, se refiere a la inclusión de los temas que la legislación local reiteró con base en los lineamientos de la reforma federal y que no estaban contemplados en la legislación anterior y; el segundo, a la inclusión de temas que fueron innova-

³ Estos supuestos se relacionan con el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG), que estudia el conjunto de interacciones entre distintas unidades de gobierno. El presente estudio hará referencia a algunos instrumentos que, de acuerdo con la literatura sobre RIG, facilitan la aprehensión de este intercambio. La primera de ellas es la regulación intergubernamental. Algunos autores han señalado que ésta ha sido una herramienta ampliamente utilizada por los niveles superiores de gobierno para influir en la conducta de los gobiernos subnacionales mediante el establecimiento de marcos legales que definen el ámbito de acción de cada nivel de gobierno (Robert Agranoff, "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 125-170). Sin embargo, la regulación no es un elemento suficiente para entender el entramado de interacciones entre los niveles de gobierno, Deil Wright ha señalado que las RIG tienen una dimensión política, por tanto, es importante analizar también las motivaciones de los actores –en los diferentes niveles de gobierno– que intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas. Por esta razón, el texto también hará referencia a estas relaciones (Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, trad. de María Neira, Fondo de Cultura Económica, México, 1997).

dores en relación con la legislación estatal anterior e, incluso, con las reformas propuestas por el artículo 115 constitucional.

Si se atiende únicamente a las modificaciones descritas, el balance de la reforma municipal podría indicar que el estado se encuentra en un nivel menos avanzado en lo que a fortalecimiento municipal se refiere. No obstante, el estado de Tlaxcala había realizado modificaciones dentro de su ordenamiento legal previas a las reformas de la Constitución federal. Si bien estas reformas no se corresponden cabalmente con las modificaciones propuestas por el artículo 115, es importante destacarlas dado que regulan figuras jurídicas y procedimientos que responden a características particulares de la región.

Por esta razón, el análisis de la legislación municipal en el estado se hará distinguiendo estas características; es decir, primero, se mencionarán las modificaciones que responden a los lineamientos establecidos por el artículo 115 de la Constitución federal; después, se hará referencia a las modificaciones que resultan innovadoras con respecto a la legislación local anterior y a la reforma federal y; por último, se analizarán aquellos temas que ya estaban contemplados en la Constitución local en el momento de la reforma municipal de 1999.

En el cuadro 1 se muestran las modificaciones que reiteraron los temas propuestos por la reforma federal. En este aspecto resalta, por supuesto, el reconocimiento del municipio como "base de la organización territorial, política y administrativa del Estado" (art. 8). Además, se reconoció al municipio como orden de gobierno al introducir un pequeño, pero importante matiz, en el artículo 86, donde se establecía que el municipio será *gobernado* —y no únicamente *administrado*— por un ayuntamiento de elección popular directa, en un sistema donde no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Con esta modificación se reiteró la autonomía que se pretendía dar al municipio, pues no sólo se enfatizó su carácter gubernamental, sino también se evitó la aparición de organizaciones intermedias que pudieran, en un momento dado, asumir las funciones que la ley le otorga.

CUADRO I
REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL
(Modificaciones que reiteran la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 29 de enero de 1982</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 13 de marzo de 2001</i> |
|---|---|--|---|
| Reconocimiento del municipio como orden de gobierno | Se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no existirán autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado. | Sólo establece que el municipio estará administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. | Se establece que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa. |
| Facultad reglamentaria | Se establece la facultad del ayuntamiento para expedir las disposiciones y reglamentos que regulen las actividades de la administración pública municipal. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |
| Facultades concurrentes | Se le otorga al municipio la capacidad de participar en materias concurrentes. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |
| Facultades exclusivas del municipio | Se reconoce que la prestación de servicios públicos es facultad exclusiva del municipio. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |
| Asociación entre municipios y con el Ejecutivo del estado | Se le da al municipio la facultad de asociarse y coordinarse con otros municipios y con el Ejecutivo estatal para la prestación de servicios públicos o para el ejercicio de alguna atribución municipal. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |
| Hacienda pública | Se establece que las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer contribuciones sobre la prestación de servicios públicos ni sobre la propiedad inmobiliaria. | No estaba contemplado. | Se agrega esta disposición. |

Fuente: Elaboración propia.

Dado que el municipio es un orden de gobierno, la legislación local estableció las atribuciones administrativas que le permitirían fungir como tal. La más importante es la facultad reglamentaria. A este respecto se estableció que es facultad del Congreso “expedir la ley que regule el funcionamiento del municipio libre conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (art. 54, fracc. VI). Al municipio entonces quedó la facultad de “expedir [...] los Bandos de Policía y Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general [...] que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia” (art. 86, fracc. I).

Otra facultad que ratificó al municipio como un orden de gobierno fue la capacidad de participar en materias concurrentes⁴ tales como la formulación de planes de desarrollo municipal y regional; la creación de reservas territoriales; la regularización de la utilización del suelo y tenencia de la tierra; la creación de zonas de reserva ecológica y; la formulación y aplicación de programas de transporte público. Cada una de estas atribuciones está claramente establecida en el artículo 86.

La Constitución local reconoció, al igual que la federal, las atribuciones que son exclusivas del municipio: prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; seguridad pública y el mando de la policía preventiva municipal (art. 93). Con respecto a la seguridad pública, cabe señalar que la legislación contempla los casos en que la policía municipal se sujetará a las ordenes del gobernador “en aquellos

⁴Las facultades concurrentes son aquellos ámbitos de gestión donde se requiere la intervención de los diferentes niveles de gobierno. Se piensa que éstas son áreas donde la acción coordinada de los niveles de gobierno rinde mejores resultados que la acción independiente de alguno de ellos. Además, las facultades concurrentes son espacios que favorecen la coordinación intergubernamental, pues los diferentes niveles de gobierno comparten responsabilidades y problemas que tiene que solucionar de manera conjunta [Allison Rowland, *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, México, CIDE-IIS-CESEM-CERE, 2000 (Agenda de la Reforma Municipal en México, Cuadernos de Debate), pp. 14-15].

casos que juzgue como fuerza mayor o alteración grave del orden público” (art. 70, fracc. XVIII). Además, se establece que es obligación de “la Policía Preventiva del Estado y la de los municipios [colaborar] con la [Policía] Ministerial en el combate a la delincuencia conforme a los convenios que al respecto se celebren” (art. 72).

La legislación local reconoció, además, la facultad que los municipios tienen para asociarse o establecer convenios con el Estado en cuanto a la prestación de un servicio o para el “mejor ejercicio de las funciones que le correspondan”. Éste es un cambio importante con respecto a la legislación local anterior, ya que, aunque sí se reconocía como una facultad del Congreso “autorizar a los Presidentes Municipales para celebrar convenios o contratos sobre asuntos relacionados con la administración pública y aprobarlos en su caso” (art. 54, fracc. XIV);⁵ con esta modificación ahora se hizo explícito que estos convenios se refieren a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución federal.

Otras modificaciones, a las que no se les dio tanta importancia, pero que también respondieron a las modificaciones hechas al ordenamiento federal, tuvieron que ver con las facultades del Congreso para suspender y desaparecer ayuntamientos y revocar o suspender el mandato de alguno de sus miembros “por alguna de las causas graves que la ley señale, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan” (art. 54, fracc. VII).

Llama la atención que, dentro de las modificaciones, no se le diera importancia al fortalecimiento de la hacienda municipal. A este respecto las reformas que se introdujeron tuvieron que ver con la especificación de algunos aspectos tales como la obligación explícita del Congreso para “determinar las participaciones que correspondan a los municipios de los impuestos federales y estatales” y para expedir sus leyes de ingresos. Se estableció, además, que los “ayuntamientos pueden, con la oportunidad debida, proponer la iniciativa de su respectiva ley de ingresos” (art. 54, fracc. XII). Sin embargo, los artículos 91 y 92, referentes a la hacienda

⁵Esta situación no se modificó con las reformas de 2001.

municipal y al presupuesto de egresos, no sufrieron modificación alguna; únicamente se agregó lo establecido por las reformas al 115 constitucional en lo referente a las exenciones respecto a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y sobre servicios públicos. A este respecto, en la legislación local, se añadió que “quedan exentos de contribuir, la Federación, los estados y los municipios en torno de los bienes de dominio público, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares [...] para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público” (art. 91).

El hecho de que en el texto constitucional no se le diera importancia al tema de fortalecimiento de la Hacienda pública municipal es una omisión importante, puesto que uno de los logros de la reforma constitucional en Tlaxcala –y que resultaba innovador con respecto al marco de reformas municipales en el ámbito federal– fue la creación de un Órgano de Fiscalización Superior encargado de la revisión de la cuenta pública del estado y de los municipios. Este órgano se creó como una institución dependiente del Congreso,⁶ pero con autonomía técnica y de gestión en el desempeño de sus funciones. Además, se estableció que los municipios son sujetos de fiscalización superior (art. 104). En el cuadro 2 se muestra el sentido de estos cambios, así como los temas innovadores que la Legislatura introdujo en el marco constitucional.

Un tema que llama la atención en la legislación local es lo que se refiere a la solución de controversias. El artículo 115 de la Constitución federal señala que “las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos *c*) y *d*) anteriores”⁷ (fracc. II).

⁶El Congreso designa a su titular, “por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, quien durará en su cargo seis años y podrá ser removido por las causas graves que la ley señale” (art. 54, fracc. XVII).

⁷Los incisos *c*) y *d*) se refieren a las normas de aplicación general para celebrar convenios en lo que a prestación de servicios públicos municipales se refiere y los casos en que el gobierno estatal puede asumir una función o servicio municipal.

Para el caso de Tlaxcala, las reformas a la Constitución van un poco más allá, pues establecen que la facultad para dirimir estos conflictos reside en el pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional.⁸

CUADRO 2
REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL
(Modificaciones que innovan
con respecto a la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 29 de enero de 1982</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 13 de marzo de 2001</i> |
|--|---|--|---|
| Fiscalización de la cuenta pública municipal | Se establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y fiscalizarán sus cuentas públicas. | Se establece que es atribución del Congreso local aprobar la cuenta pública del municipio. | Se establece que es facultad del Congreso aprobar y revisar la cuenta pública de los municipios. El Órgano de Fiscalización Superior es el encargado de fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos de los municipios. |
| Solución de controversias entre poderes | Se establece que las legislaturas estatales establecerán los procedimientos mediante los cuales se resolverán conflictos que se presenten entre municipios o entre éstos y el gobierno del estado con motivo de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función municipal. | No estaba contemplado. | El pleno del Tribunal Superior de Justicia puede actuar como Tribunal de Control Constitucional en asuntos que violen la Constitución local o leyes secundarias y que se susciten entre poderes. |

⁸Al Congreso queda únicamente la facultad de "resolver en definitiva las cuestiones políticas que surjan en un municipio, entre los municipios de la entidad y entre éstos y cualquier autoridad" (art. 54, fracc. XXV). Este arreglo ha brindado frutos en otros países que se encuentran en proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. En España, a raíz de la caída del régimen franquista, la Constitución otorgaba autonomía a ciertas regiones; esta nueva distribución tensó las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. Para solucionar estos conflictos se le dio al Tribunal Constitucional

CUADRO 2 (*Continuación*)

| Tema | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 29 de enero de 1982</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 13 de marzo de 2001</i> |
|-------------------------|---|---|--|
| Participación ciudadana | Se establece que es facultad de los ayuntamientos expedir los bandos de policía y gobierno y demás disposiciones administrativas que aseguren la participación ciudadana y vecinal. | No estaba contemplado. | Se establece que es obligación de los ayuntamientos promover y asegurar la participación ciudadana y asegurar la introducción de la voz ciudadana en el cabildo. |

Fuente: Elaboración propia.

Si bien es cierto que, en la Constitución estatal, no se estableció ningún procedimiento específico para la solución de estos conflictos, sí se le dieron facultades al pleno del Tribunal Superior de Justicia para conocer de “los juicios de competencia constitucional, por actos o normas jurídicas de carácter general que violen la Constitución y las Leyes que de ella emanen” (art. 72) y que se susciten entre el Poder Legislativo y un ayuntamiento, entre el Poder Ejecutivo y un ayuntamiento o entre dos ayuntamientos. Este es un matiz importante, porque si se llega a dar el caso de controversia en cuanto a la prestación de algún servicio municipal y no existe algún procedimiento específico aplicable, el pleno del Tribunal Superior de Justicia podrá resolver la solución del conflicto mencionado.

Por último –con respecto a los temas innovadores tanto en la legislación local como en la federal–, la Constitución local en Tlaxcala otorgó un énfasis muy importante a la participación ciudadana. El artículo 46 estableció que la facultad de iniciar

la función de examinar los conflictos que surgen tanto en materias concurrentes como en aquellas que sólo competen a alguno de los niveles de gobierno (Robert Agranoff, “Las relaciones intergubernamentales”, trad. de Juan Ramos Gallarín, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt-CNCAP, 1992, p. 192).

leyes y decretos corresponde también “a las personas residentes en el Estado en los términos que establezca la ley” (fracc. IV); esta facultad sólo pertenecía a los diputados, al gobernador, al Tribunal Superior de Justicia y a los ayuntamientos. Además, se estableció la facultad del municipio para promover la participación ciudadana⁹ y la introducción de la voz ciudadana en el cabildo.¹⁰

Grosso modo, estos fueron los cambios importantes que se llevaron a cabo en el ordenamiento constitucional referente al tema municipal.¹¹ Como se mencionó al principio, podría parecer que la reforma municipal en Tlaxcala no aportó grandes innovaciones con respecto al ordenamiento federal. No obstante, existen algunas características que explican esta aparente falta de innovación en la legislación estatal. La primera, como ya se mencionó, es que la reforma municipal se insertó dentro de un proceso más amplio de reforma constitucional: al momento de efectuar las modificaciones al marco municipal, los legisladores consideraron que en la agenda política había temas que tenían una importancia mayor. Sin duda, hubo fracciones al interior del Congreso¹² que pretendían dotar al municipio de mayores atribuciones —especialmente, en lo que se refiere a fortalecimiento de su hacienda—, sin embargo, el calendario establecido por el Congreso federal (ade-

⁹ El artículo 48 de la Constitución local establece que “los órganos de gobierno podrán auscultar la opinión de la población, mediante Consulta Popular, Referéndum y Plebiscito”. Estas figuras ya estaban contempladas en la legislación anterior, aunque con las reformas a la Constitución se agregaron algunas especificaciones. Por ejemplo, se estableció que “el referéndum se llevará a cabo [...] para reglamentos y normas legales municipales, cuando lo solicite cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral de ese Municipio”. Y con respecto al plebiscito se agregó que “el plebiscito es facultad del poder público estatal y mediante él se podrá someter a consulta de los ciudadanos tlaxcaltecas los actos que la ley de la materia determine. También podrán solicitarlo 25 por ciento de los electores municipales inscritos en el padrón electoral municipal a fin de que se sometan a plebiscito los actos o decisiones de las autoridades municipales”.

¹⁰ La voz ciudadana es una figura que se incluyó a propuesta del PAN y que garantiza el derecho de cualquier ciudadano de solicitar al ayuntamiento el derecho de voz en la próxima sesión de cabildo (entrevista con licenciado Miguel Núñez Núñez, asesor del diputado Luis Felipe Flores Pérez, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001).

¹¹ En los Anexos 5 y 6 se ofrecen de manera detallada los temas propuestos por la reforma federal al Artículo 115 Constitucional, así como el sentido de las modificaciones propuestas por la LVI Legislatura del estado de Tlaxcala.

¹² Concretamente la fracción del PRI, pues dos de sus diputados eran los encargados de las Comisiones de Puntos Constitucionales y para el Fortalecimiento Municipal.

cuar su legislación el 23 de marzo de 2001) les impidió ahondar en este respecto.

La segunda característica que explica este aparente retraso en la legislación local es, como también ya se mencionó, el hecho de que Tlaxcala es un estado que ha hecho modificaciones periódicas a su ordenamiento municipal. Cabe hacer mención de estas reformas, pues representan, sin duda, un avance en cuanto a la forma como cada legislación adecua las atribuciones municipales a situaciones muy específicas dentro de su contexto regional. A este respecto, las modificaciones más importantes fueron las reformas hechas, en 1994 y 1995, a los artículos 21, 87 y 94 del texto constitucional local. Mediante estas reformas se establecieron los requisitos necesarios para la creación de nuevos municipios y se recono-

CUADRO 3
REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL
(Temas existentes previos a la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Reformas al artículo 115 de la Constitución federal 23 de diciembre de 1999</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 29 de enero de 1982</i> | <i>Constitución Política del Estado de Tlaxcala 13 de marzo de 2001</i> |
|------------------------------|--|---|--|
| Constitución de un municipio | No está contemplado. | Se establecen los requisitos para que una población pueda constituirse en municipio (esta disposición se adiciona el 24 de noviembre de 1994). | No se modifica. |
| Presidencias de comunidad | No está contemplado | Se reconoce la figura de presidencias municipales auxiliares y se establece que la ley orgánica municipal determinará sus facultades (esa disposición se adiciona el 25 de agosto de 1995). | Se cambia el nombre de "presidencias municipales auxiliares" por el de "presidencias de comunidad" y se establece que éstas son órganos des-concentrados de la administración pública municipal. |

ció la figura de las presidencias municipales auxiliares.¹³ En el cuadro 3 se muestra el contenido de estas modificaciones.

Con la reforma al artículo 21 se estableció un procedimiento para que todas las comunidades que deseen regirse en municipios puedan hacerlo de manera ordenada mediante los requisitos que este artículo establece.¹⁴ Esta reforma es muy importante, pues la creación de un nuevo municipio debe hacerse cumpliendo con estos requisitos que, de alguna manera, frenan la pulverización administrativo-territorial en el estado. Es decir, éste es un mecanismo efectivo de control del Congreso con respecto al número de municipios existentes en la entidad, porque si bien no todas las comunidades pueden cumplir con las obligaciones legales para constituirse en municipios, sí pueden organizarse al amparo de una figura jurídica alternativa: la presidencia municipal auxiliar.

Desde el punto de vista jurídico, las presidencias municipales auxiliares son “órganos desconcentrados de la administración pública municipal, subordinados al ayuntamiento del municipio del que forme parte, se constituirán conforme a los requisitos que señale la ley, y actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes del mismo” (art. 87). Sus atribuciones más importantes son: cuidar el orden, la seguridad de las personas y sus propiedades; elaborar el programa de obras a realizar dentro de su comunidad; cobrar el impuesto predial; realizar las funciones de registro civil; orientar a los particulares sobre las vías legales que pueden utilizar para resolver sus conflictos; integrar las comi-

¹³ “Decreto publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* por el cual se reforma el párrafo Segundo de la Constitución Política del Estado, 9 de agosto de 1995; “Decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado* por el cual se reforman el artículo 87 y se adiciona el artículo 94 de la Constitución Política del Estado”, 25 de agosto de 1995. Con las reformas a la Constitución del estado (2000-2001) se cambió el nombre de *presidencias auxiliares* por el de *presidencias de comunidad*. Sin embargo, sus atribuciones constitucionales no se modificaron; por tanto, en el texto los términos se emplearán indistintamente para referirse a esta figura jurídica.

¹⁴ Entre las condiciones más importantes se encuentran: que el municipio a constituir tenga una demarcación territorial que conforme una unidad demográfica; que tenga capacidad territorial para prever el crecimiento urbano; que tenga la capacidad de prestar servicios públicos; que prevea la existencia de un padrón de contribuyentes; que elabore un proyecto que defina el manejo de su Hacienda; que mediante consulta popular muestren su aprobación cuando menos las dos terceras partes de sus ciudadanos; que presenten un plan de desarrollo municipal y ser autosuficientes económicamente (véase anexo 7).

siones de agua potable y expedir el reglamento que establezca las bases de su organización y facultades.¹⁵

Además, los presidentes auxiliares forman parte del cabildo como regidores y son electos por planillas el día de la elección de ayuntamientos mediante voto libre y secreto y en urna separada. Cabe destacar que en las elecciones de las presidencias auxiliares no participan los partidos políticos y, por lo general, sus candidaturas se basan en los usos y costumbres de la comunidad que los elige.

La reforma a la Constitución local no modificó ninguna de estas atribuciones;¹⁶ lo que la Legislatura hizo fue cambiarles el nombre de *presidencias municipales auxiliares* por el de *presidencias de comunidad*. El argumento para este cambio respondió a la necesidad de enfatizar que estas figuras representan en sí mismas otro orden de gobierno —el de las comunidades— y no únicamente una descentralización administrativa de las funciones municipales.

El discurso, por tanto, pretendió ubicarlas como instancias de gobierno que gozan de cierta autonomía para definir sus formas particulares de organización social y las decisiones que toman mediante el sistema de usos y costumbres. Sin embargo, la ventaja del reconocimiento constitucional de estas figuras es meramente político porque, al aceptarse otras formas de organización comunitaria, se evita el conflicto inherente al deseo de alguna comunidad por declararse como municipio autónomo y, además, se le brinda una alternativa viable para lograr la autonomía por la que pugna.¹⁷

De esta manera, quedó algo ambiguo el carácter mismo de las presidencias de comunidad. A juzgar por las atribuciones que se les confieren, las presidencias de comunidad son efectivamente órganos auxiliares del municipio, pues se encargan de atender asuntos de carácter meramente administrativo. Sin embargo, no tienen atribuciones reglamentarias, mismas que serían necesarias

¹⁵ Estas atribuciones ya estaban contempladas en la versión anterior de la ley orgánica municipal y se mantuvieron sin modificaciones en el artículo 56 de la nueva Ley Municipal.

¹⁶ Véase anexo 7.

¹⁷ José Álvarez Lima, entrevistado por José Contreras, "Crean alcaldías «auxiliares», 402 comunidades de Tlaxcala ejercen su autonomía desde 1994", *Crónica*, México, 9 de mayo de 1998.

para dotarlas de autonomía en cuanto a la toma de decisiones relacionadas con su organización política, territorial y administrativa.¹⁸

LA REFORMA MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

DENTRO de los cambios que la LVI Legislatura hizo en la legislación secundaria del estado de Tlaxcala para adecuarla a las modificaciones descritas, destacan las modificaciones hechas en la Ley Orgánica Municipal. El nuevo concepto de autonomía que planteó la reforma federal al artículo 115 implicaba la capacidad de los ayuntamientos para definir su estructura orgánica interna. Sin embargo, para el Congreso local, dadas las nuevas atribuciones conferidas a los municipios —su reconocimiento como orden de gobierno—, la ley que reglamentaría su funcionamiento debía llamarse ahora Ley Municipal, ya que el término *orgánico* “implicaba una subordinación al Ejecutivo estatal”.¹⁹

Se debe señalar que las reformas que se hicieron en este ordenamiento fueron tanto de forma como de fondo. En cuanto a su estructura, se reagruparon algunos temas y se eliminaron algunos capítulos que, básicamente, se referían a la administración municipal como un órgano desconcentrado del estado. De acuerdo con las nuevas atribuciones conferidas a los municipios, estas modificaciones resultaron pertinentes, pues algunos capítulos de la legislación municipal anterior resultan, ahora, obsoletos.²⁰ El nuevo ordenamiento, entonces, aportó un orden temático que sin duda facilita la administración de los municipios (véase anexo 2).

¹⁸ Sobre el tema véase Eréndira Álvarez y Óscar Castro Soto, *Participación ciudadana y gobierno local*, México, CIDE-IIS-CESEM-CERE, 2000 (Agenda de la Reforma Municipal en México, Cuadernos de Debate), pp. 41-49.

¹⁹ Entrevista con el diputado Sergio Pintor, presidente de la Comisión para el Fortalecimiento Municipal, marzo de 2001.

²⁰ Por ejemplo, la ley orgánica municipal (LOM) anterior incluía criterios generales para la distribución de recursos y establecía la manera como los ayuntamientos debían gestionar esos recursos. Además, la LOM establecía los procedimientos para que el gobierno del estado comprobara el destino del gasto en cada caso (véase anexo 2).

En cuanto a los temas, se pueden distinguir, nuevamente, dos tipos de modificaciones: aquellas que respondieron a los lineamientos establecidos por el artículo 115 Constitucional y por la constitución local reformada y; las modificaciones que se referían a situaciones específicas de la región y que no estaban contempladas en la reforma al artículo 115 constitucional, ni en el ordenamiento local reformado.

Dentro de los temas que son reiterativos con respecto a la Constitución local, se reconoce al municipio como orden de gobierno y se introduce un apartado con la definición de algunos conceptos, que resultan ilustrativos para entender la manera como se concibe lo municipal en el estado. La primera definición es la de *gobierno municipal*, que se entiende como “los órganos que desarrollan actos de decisión o autoridad en el desarrollo de las facultades otorgadas al Ayuntamiento”. Este último se define a su vez como el “órgano de gobierno municipal colegiado y deliberante, que asume la máxima representación política y encauza los diversos intereses sociales y la participación ciudadana hacia la promoción del desarrollo, dando plena vigencia al estado de derecho y, a través del gobierno del estado, fortalece el pacto federal”. Dentro de este tenor, el cabildo es, entonces, “la asamblea deliberativa compuesta por los integrantes del Ayuntamiento para proponer, acordar y ocuparse de los asuntos municipales” (art. 3).

De lo anterior, se puede inferir que, en el estado de Tlaxcala, *lo municipal* se construye a partir de la necesidad que los sectores sociales tienen para expresar sus demandas. El ayuntamiento, en este sentido, es la institución encargada de darle cauce a estas expresiones, siempre y cuando no contravenga el carácter federal de estado mexicano. Es una definición que resulta interesante, dado que la autonomía del municipio reside, precisamente, en que las facultades que legalmente se le otorgan no son una dádiva del poder central; por el contrario, están sustentadas en la legitimidad de los sectores sociales al reconocerlo como el ámbito de gobierno que, en primera instancia, puede resolver sus demandas.

Con estas nociones en mente, se entiende que las modificaciones que reiteraron los temas contemplados en la Constitución

local se refirieran a las características político-administrativas del ayuntamiento, como muestra el cuadro 4.

CUADRO 4
REFORMAS A LA LEY MUNICIPAL
(Modificaciones que reiteran la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala 31 de marzo de 1984</i> | <i>Ley Municipal del Estado de Tlaxcala 4 de mayo de 2001</i> |
|----------------------------------|--|---|
| Municipio como orden de gobierno | Se establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. Se establece que el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico, siete regidores y presidentes municipales auxiliares. | Se ratifica al municipio como orden de gobierno y al ayuntamiento como el órgano que asume su representación política y encauza los intereses sociales y la participación ciudadana. La composición del ayuntamiento no se modifica. |
| Facultades de los ayuntamientos | No estaban contempladas. | Es facultad de los ayuntamientos aprobar la iniciativa de ley de ingresos y el presupuesto anual de egresos y enviarlos al Congreso para su aprobación final. Se agrega que el ayuntamiento puede proponer al Congreso las cuotas y valores que sirvan de base para el cobro del impuesto inmobiliario. Se establece su facultad de participar en materias concurrentes y se agrega la facultad del presidente municipal para disponer de la policía municipal. Se establece la obligación del ayuntamiento de incentivar la participación ciudadana e introducir la figura de voz ciudadana en el cabildo (especialmente en territorios donde se encuentren asentamientos indígenas). |

CUADRO 4 (*Continuación*)

| Tema | <i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala</i> 31 de marzo de 1984 | <i>Ley Municipal del Estado de Tlaxcala</i> 4 de mayo de 2001 |
|--|---|---|
| Control interno y externo del ayuntamiento | Los ayuntamientos están obligados a presentar anualmente su cuenta pública al Congreso. La cuenta pública deberá estar sancionada por un despacho independiente que elegirá el Congreso. | Los ayuntamientos deben entregar su cuenta pública al Congreso que será auditada por el despacho que asigne el Órgano de Fiscalización Superior. El ayuntamiento saliente debe entregar un documento de entrega-recepción que informe sobre la situación de la administración pública municipal. |
| Servicios públicos | Se prohíbe la concesión de los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, seguridad y vialidad públicas. Cuando la concesión exceda el término de la gestión del ayuntamiento, se requerirá de la aprobación del Congreso. | Se agregan las funciones otorgadas por la reforma federal. Se mantiene la prohibición en cuanto a la concesión de estos servicios públicos. Cuando la concesión exceda el término de la gestión del ayuntamiento, se requerirá la aprobación del Congreso y de las dos terceras partes de los miembros del Cabildo correspondiente. |

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, los primeros dos títulos de la nueva Ley Municipal establecen la composición que debe tener el gobierno municipal; la manera de elegir a los miembros del ayuntamiento; así como, las facultades que la ley confiere tanto al ayuntamiento y sus integrantes como a sus órganos auxiliares y a las presidencias de comunidad.

Las facultades de los ayuntamientos y de sus integrantes permanecieron, prácticamente, sin cambio. Aunque sí se estableció su capacidad para participar en materias concurrentes y se reiteró su obligación de incentivar la participación ciudadana, mediante mecanismos de referéndum, plebiscito y la inclusión de la voz ciudadana en el cabildo (art. 33).

Respecto a este último punto, llama la atención el reconocimiento de la presencia indígena en el estado: en el artículo 33 se establece que es facultad de los ayuntamientos “promover, en donde se encuentren asentados grupos indígenas, el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social [y] gestionar que la educación básica que se imparta, sea tanto en idioma español como en la lengua indígena correspondiente” (fracc. XXX).²¹ Si bien es cierto que, en esta fracción, se reconoció la presencia indígena en el estado, no hubo un intento por regular jurídicamente las formas propias de gobierno, las instituciones, normas o procesos de las comunidades indígenas. Concretamente, esto se refiere al reconocimiento del municipio indígena como una variable dentro de la definición jurídica de la institución municipal. En Tlaxcala, al igual que en otras entidades federativas, la organización indígena se encuentra formalmente separada de la institución municipal.²²

Otra modificación importante que se introdujo en la Ley Municipal es lo referente al control interno y externo de la administración pública municipal, ya que se incluye un apartado que especifica los lineamientos para que el proceso de entrega-recepción de la administración pública municipal se haga de acuerdo con la rendición de un informe sobre el desempeño de la administración saliente (art. 23). Por otra parte, se vuelve a poner énfasis en la obligación que tienen los ayuntamientos para presentar al Órgano de Fiscalización la cuenta pública del municipio.

Por último, en la ley secundaria se establecieron cuáles son las obligaciones del ayuntamiento en la prestación de los servicios

²¹ Aunque Tlaxcala no es uno de los estados del país que cuente con un porcentaje importante de población indígena (sólo 3.15 por ciento de la población de cinco años y más habla lengua indígena), la población indígena sí se encuentra concentrada en algunas zonas del estado. Sólo cinco municipios (Ixtenco, Maztecochco, Contla de Juan Cuamatzi, San Pablo del Monte y San Francisco Tetlanohcan) registran un porcentaje de población indígena mayor (en promedio, 15 por ciento del total de población en cada municipio), mientras que los municipios restantes no rebasan 6 por ciento (INEGI, *Tlaxcala, XII Censo General de Población y Vivienda*, México, 2000).

²² En el caso de Oaxaca, por ejemplo, tanto la Constitución como la Ley Municipal reconocen la presencia de comunidades indígenas en el estado, incluso existe una ley sobre derechos de los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, en este marco legal, no se incluye explícitamente la variante de municipio indígena.

públicos, así como una descripción detallada de los casos en que los ayuntamientos puedan concesionar o transferir estas obligaciones. Se estableció que los servicios de suministro de agua potable, instalación y limpieza del drenaje y alcantarillado; alumbrado público y seguridad pública no se podrán concesionar (art. 76, fracc. I). La Ley introdujo, además, la mayoría calificada al interior del cabildo, al establecer que “cuando la concesión exceda del término de la gestión del Ayuntamiento, deberá ser aprobada por la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, y aprobada a su vez, por el Congreso del Estado a fin de que ésta pueda surtir efectos por mayor lapso” (art. 76, fracc. IV).

Como ya se mencionó, en la ley municipal, se introdujeron modificaciones importantes respecto al ordenamiento jurídico anterior y, en algunos casos, también con respecto a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución federal. En esta parte, las adecuaciones se agruparon en torno a los cuatro grandes temas que se muestran en el cuadro 5: la reiteración de la facultad reglamentaria del municipio, la composición y administración de la hacienda pública, el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y las funciones jurisdiccionales de los municipios (véase anexo 2).

Con respecto al primer tema, la ley señala que es facultad del ayuntamiento “darse sus reglamentos y disposiciones de observancia general para regular los servicios públicos y las actividades de los particulares” (art. 66). Se establece además que cualquier órgano de la administración pública municipal, así como los órganos de participación ciudadana y los habitantes del municipio tienen la facultad de presentar propuestas de reglamento o disposiciones de carácter general –con excepción de los de carácter fiscal y la propuesta de tarifas derivadas de la prestación de servicios públicos o actividades del gobierno municipal (art. 67 y 72). Esto es una modificación de suma importancia, dado que la facultad reglamentaria se distingue de otras facultades e, incluso, se le da el nombre de “disposiciones jurídicas del ayuntamiento” reiterando tanto su carácter de autogobierno como la posibilidad de tener cierta autonomía en cuanto a la toma de decisiones (Título Cuarto).

CUADRO 5
REFORMAS A LA LEY MUNICIPAL
(Modificaciones que innovan con respecto
a la reforma federal)

| <i>Tema</i> | <i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala 31 de marzo de 1984</i> | <i>Ley Municipal del Estado de Tlaxcala 4 de mayo de 2001</i> |
|---------------------------------------|---|--|
| Facultad reglamentaria | No estaba contemplado. | Se ratifica la facultad del ayuntamiento para expedir sus reglamentos y disposiciones que regulen la administración pública municipal y las actividades de los particulares. Se establece que es facultad exclusiva del ayuntamiento proponer las tarifas correspondientes a la dotación de servicios públicos o actividades del gobierno municipal. |
| Hacienda pública | Se establece que la distribución de los recursos se hará con base en la Ley de Coordinación Fiscal y que éstos corresponden al Fondo para la Infraestructura Social y Municipal (FAISM) y el Fondo para el Fortalecimiento Municipal (FFM). | Se establece que la Hacienda pública municipal se compone del patrimonio municipal, los ingresos y los egresos. Se establecen los componentes del gasto y del ingreso de los municipios y se agrega que el ejercicio de recursos debe realizarse con base en el presupuesto de egresos que apruebe el municipio, aunque no se establece el destino de estos recursos (no se mencionan el FAISM y el FFM). |
| Mecanismos de participación ciudadana | No estaba contemplado. | Los ayuntamientos tienen la obligación de introducir mecanismos de consulta popular, referéndum y plebiscito y la figura de voz ciudadana en el cabildo. |
| Funciones jurisdiccionales | No estaba contemplado. | La función jurisdiccional en cada municipio está depositada en un juez calificador cuyas funciones son: fungir como |

CUADRO 5 (*Continuación*)

| Tema | <i>Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala 31 de marzo de 1984</i> | <i>Ley Municipal del Estado de Tlaxcala 4 de mayo de 2001</i> |
|----------------------------|--|--|
| Funciones jurisdiccionales | No estaba contemplado. | autoridad investida de fe pública, como conciliador en hechos que no sean considerados como delitos o competencia de otras autoridades. Se encarga también de imponer las sanciones administrativas que procedan por faltas o infracciones al bando de policía y gobierno municipal. |

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la composición de la Hacienda, la ley establece que ésta se integra del patrimonio municipal –entendido como los activos con los que cuenta el gobierno municipal–, del gasto y el ingreso. El gasto a su vez se define como el monto total de las erogaciones efectuadas por el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines (art. 94) y se determina que es obligación de la tesorería municipal ejercerlo de acuerdo con los planes y directrices de desarrollo económico y social, formulados por el gobierno estatal y municipal.

Con respecto a los ingresos, se establece que éstos se componen de los ingresos propios y de las participaciones municipales. Los primeros corresponden a la recaudación que establece la Ley de Hacienda Municipal y a las tasas establecidas en la Ley de Ingresos Municipal (art. 100). Las participaciones, por su parte, corresponden a la aplicación de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios (art. 101).²³

En cuanto al control y fiscalización de la cuenta pública municipal, se establece que es responsabilidad del presidente municipal presentar al ayuntamiento el proyecto de presupuesto de egresos anual considerando el gasto corriente y el gasto de inver-

²³ La LVII Legislatura (2001-2004) se encuentra reformando estas leyes secundarias.

sión. Se determina, además, que este último deberá distribuirse entre las comunidades considerando el número de habitantes y el grado de marginalidad de cada una de ellas. Para el caso de las presidencias de comunidad, la responsabilidad del manejo de estos recursos corresponde a su presidente (art. 105), quedando la supervisión de los mismos en manos de los órganos de control interno del ayuntamiento al que pertenecen (arts. 109 y 110).

En el capítulo destinado a la participación ciudadana, se reiteró la obligación de establecer mecanismos de consulta popular, referéndum y plebiscito. A la figura de voz ciudadana se le otorgó una importancia particular, pues en el artículo cuarto transitorio, se obliga al ayuntamiento a expedir disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de este mecanismo de participación, a más tardar, en los 90 días posteriores a la publicación de la versión definitiva de la ley secundaria. Estos reglamentos deberán establecer claramente cuáles serán las características de la voz ciudadana en aquellas comunidades con la presencia de grupos indígenas, pues se cree que es un mecanismo efectivo para entender sus necesidades específicas y darles una solución eficiente (art. 125).

Con respecto a las funciones jurisdiccionales, la Ley Municipal creó una figura que se denomina juez calificador, cuyas atribuciones principales son fungir como autoridad investida de fe pública, como conciliador en hechos que no sean considerados como delitos o competencia de otras autoridades y, además, se encarga de imponer las sanciones administrativas que procedan por faltas o infracciones al bando de policía y gobierno municipal y demás reglamentos (art. 128).

Las modificaciones que se hicieron en el ordenamiento jurídico de Tlaxcala intentaron establecer los elementos jurídicos para fortalecer a la institución municipal en el estado. Si bien es cierto que esta intención no fue del todo clara en la redacción final de la Constitución local, sí se apreció un intento por introducir en la legislación secundaria elementos que permitieran al municipio ejercer la autonomía que la reforma federal pretendió darle. Aunque, como se verá, las características del proceso legislativo en la entidad no permitieron avanzar en algunos otros

aspectos que eran de igual importancia para la gestión del municipio en el estado.

EL PROCESO LEGISLATIVO

DADAS LAS características políticas y económicas del estado de Tlaxcala, podría pensarse que el proceso legislativo fue abierto y participativo. Sin embargo, en las cuestiones municipales el debate fue pobre y las propuestas que se tomaron en cuenta fueron las presentadas por las fracciones parlamentarias al interior del Congreso.

El estado de Tlaxcala cuenta con 60 municipios. Entre los más importantes se encuentran Tlaxcala, Apizaco, Huamantla, Chiau-tempan y Calpulalpan, estos municipios concentran cerca de 30 por ciento del total de la población de la entidad (véase anexo 1). Además, constituyen la parte industrial del estado, ya que en ellos se encuentran fábricas de motores de combustión interna e industrias de hilados y tejidos de algodón y sintéticos. Existen además, dos corredores industriales: San Martín Texmelucan, Puebla-Tlaxcala y Apizaco-Huamantla.²⁴

Tlaxcala es un estado que se podría clasificar como uno de gobiernos divididos, ya que el partido que gobierna no tiene mayoría en el Congreso.²⁵ Además, desde 1974, la composición de las legislaturas estatales se ha caracterizado por tener, al menos un diputado de oposición²⁶ (véase anexo 3). Cabe señalar también que en el ejercicio 1998-2001, de los 60 municipios que compo-

²⁴ INEGI, <http://www.inegi.gob.mx>

²⁵ Alfonso Sánchez Anaya, gobernador del estado en el periodo 1998-2004, ganó las elecciones mediante una coalición entre el PRD, el PT y el PVEM. Esta alianza imprimió una característica plural al Congreso, pues la coalición aseguraba que todos los partidos participantes tendrían al menos una curul de representación proporcional. De esta manera, la composición del Congreso para el ejercicio 1998-2001 quedó como sigue: de los 32 diputados que forman la LVI Legislatura 17 son del PRI, tres del PAN, siete del PRD tres del PT y dos del PVEM (<http://www.cet.gob.mx>).

²⁶ El PAN ha tenido representación en la Legislatura local desde 1974, año en que obtuvo una diputación de partido y que conservó en las elecciones de 1977; desde 1980 hasta 1992 obtuvo un escaño de representación proporcional. El PPS obtuvo una diputación de partido en las elecciones de 1974 y una diputación de representación proporcional en 1983. De 1980 a 1989, el PDM obtuvo escaños de representación proporcional. El PSUM

nen el estado, 47 están gobernados por el PRI, siete por el PRD, dos por el PVEM, tres por el PAN y dos por el PT.²⁷

El objetivo de la Legislatura era fomentar estos cambios mediante un proceso de consulta abierto que incluyera a todos los sectores de la población. En la intención del Congreso, esto quería decir que las propuestas provendrían, no únicamente de los actores gubernamentales –legisladores, representantes de los partidos, funcionarios estatales y municipales–, sino también de sectores organizados de la sociedad –ONG, medios de comunicación, universidades. Con este objetivo en mente, en mayo del año 2000 el Congreso creó una Comisión Especial Plural que se encargaría de promover la reforma integral de la Constitución, de convocar a foros de discusión sobre los temas relevantes que esta reforma debía incorporar y, finalmente, de redactar un documento que sintetizara las propuestas más interesantes para que, posteriormente, la Comisión de Puntos Constitucionales trabajara con base en ellas.

En los hechos, sin embargo, la actividad de esta nueva comisión fue en realidad muy pasiva, pues los mecanismos de consulta que estableció consistieron simplemente en recibir propuestas de diferentes actores sociales y no hubo un deseo expreso de fomentar una discusión intensa. Si bien se publicaron convocatorias en los periódicos locales y en la página de Internet del Congreso, no hubo un esfuerzo mayor por realizar foros, mesas de debate u otros instrumentos que hubieran establecido mecanismos formales para la recepción de iniciativas (véase anexo 4).

En este contexto, debe hacerse mención de los talleres que el proyecto Agenda para la Reforma Municipal realizó, en colaboración con la Universidad Autónoma de Tlaxcala, en los meses de febrero y noviembre de 1999 en el estado. En estos talleres participaron tanto legisladores locales como funcionarios del gobier-

también estuvo presente en el Congreso local en 1980 y en 1986. El PRD, por su parte, obtuvo dos escaños en 1989 (Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 159).

²⁷Entrevista con el diputado Sergio Pintor, presidente de la Comisión para el Fortalecimiento Municipal, marzo de 2001.

no estatal, quienes tuvieron oportunidad de hacer propuestas y de conocer las inquietudes de otros grupos organizados de la sociedad a propósito de la reforma federal al artículo 115. En estos talleres, los temas que mayor interés presentaron fueron los referentes a incentivar la participación ciudadana al interior de los municipios; la necesidad imperante de capacitar a los funcionarios públicos municipales, así como la instauración de un servicio civil de carrera en el ayuntamiento;²⁸ el fortalecimiento de la estructura financiera de los ayuntamientos y del sistema de coordinación fiscal en el estado.²⁹

Podría decirse que los talleres del proyecto agenda presentaron propuestas sistemáticas que, en algún momento, hubieran podido ser retomadas por los legisladores para hacer que el proceso legislativo fuese más incluyente. Sin embargo, de las propuestas presentadas durante los talleres, sólo el fomento a la participación ciudadana fue considerada en la redacción final de la Constitución y de la Ley Municipal. Aunque también se retomaron, durante el debate legislativo, algunos otros temas que no fueron incluidos en el texto constitucional ni en la Ley Municipal –v.g. la capacitación de los funcionarios públicos.

De acuerdo con el dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, diferentes sectores de la sociedad presentaron propuestas importantes para la reforma constitucional

²⁸ El tema de profesionalización de los servidores públicos está en debate en diferentes ámbitos de la administración pública en México. En el estado de Tlaxcala llama la atención la recurrencia del tema durante los talleres realizados. A este respecto resulta interesante hacer mención de algunas reformas administrativas en democracias consolidadas que han implantado sistemas de profesionalización de la administración pública local. Un ejemplo de ellos es Noruega, donde se ampliaron las facultades de los gobiernos locales en la prestación de servicios para que esta cumpliera con el principio de equidad geográfica, es decir, que los niveles de bienes y servicios no debían diferir tanto entre una localidad y otra. Para cumplir con estos objetivos se desarrollaron habilidades de gestión en los gobiernos locales que han incentivado la profesionalización de los funcionarios. Suecia es otro ejemplo, aunque no ha tenido los resultados deseados. A partir de la década de 1960 se descentralizaron funciones a los gobiernos subnacionales y se implantó un servicio civil de carrera que generó una excesiva burocratización en el gobierno local y que ha inhibido el surgimiento de mecanismos de participación ciudadana (véanse los estudios sobre Suecia y Noruega en Edward Page y Michel Goldsmith (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Londres, Sage, 1987.

²⁹ Las propuestas derivadas de estos foros se pueden consultar en la página de Internet del proyecto Agenda de la Reforma Municipal en México (<http://www.municipio.org.mx>).

integral,³⁰ empero, al revisar el documento sobre propuestas y adiciones a la Constitución Política, se aprecia que las iniciativas ciudadanas fueron pocas y llama la atención que en ninguna de ellas se incluyen temas municipales.³¹

Otro aspecto que resulta interesante es el hecho de que el Ejecutivo no presentara propuestas formales con respecto a las reformas en materia municipal o con respecto a las reformas constitucionales. Los diputados entrevistados aseguraron que el Ejecutivo no emprendió acción alguna, pues apoyó, en lo general y en lo particular, la propuesta que hizo su fracción parlamentaria en el Congreso.³² Sin embargo, en el documento citado las iniciativas presentadas por el PRD no se refieren a ningún aspecto de la regulación municipal. El interés de este partido estuvo centrado más bien en aspectos de garantías individuales y en el fortalecimiento del Poder Judicial del estado.³³

Con respecto a la participación de los municipios, al inicio del proceso las diferentes fracciones al interior de la Cámara acordaron que cada grupo parlamentario se comprometía a “integrar a un presidente municipal de su partido para que participara en la mesa de trabajo.”³⁴ En este aspecto, quienes tuvieron éxito fueron el PRI y el PAN, pues ambos cuentan con una asociación de presidentes municipales, con los cuales sus fracciones respectivas se reunieron para discutir la propuesta de su partido. Desgraciadamente, las propuestas que los presidentes municipales hicieron a cada partido tampoco quedaron registradas en el documento en el que se basó el Congreso para hacer las modificaciones ya explicadas.

³⁰ LVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, expedientes parlamentarios números 19/1999, 22/1999, 33/1999, 67/1999, 125/1999 7/2000 y 215/2000, Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos.

³¹ Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, LVI Legislatura, *Propuestas sobre reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado*, México, 2000.

³² Entrevista con licenciado Miguel Núñez Núñez, Asesor del diputado Luis Felipe Flores Pérez, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001.

³³ Entrevista con el diputado Luis Roberto Macías Laylle, fracción parlamentaria del PRD, marzo de 2001.

³⁴ Entrevista con el diputado Sergio Pintor, presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, marzo de 2001.

Con respecto al papel que los municipios hubieran podido tener como factores de innovación en el proceso de reforma a la Constitución, se debe señalar que algunos municipios –los que son más importantes en términos de población y actividad económica– sí presentaron propuestas formales encaminadas al fortalecimiento municipal y que respondían a las necesidades particulares de su jurisdicción. Tal es el caso del municipio de Apizaco, que presentó una propuesta sobre el fortalecimiento de las finanzas municipales³⁵ y los municipios de Zacatelco, Huamantla, San Pablo del Monte y San Juan Huactzinco, quienes proponían modificaciones en cuanto a la integración y fortalecimiento del cabildo.³⁶ Sin embargo, estas propuestas tampoco fueron incorporadas en el texto de adiciones y reformas sobre el que trabajó en Congreso –o por lo menos, el documento no les da crédito en el caso de que la Constitución haya agregado algunas de sus propuestas.

La participación de otros grupos de la sociedad no fue activa, salvo la participación de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT). Si bien es cierto que la UAT no presentó propuestas concretas, su participación fue importante, ya que en las mesas de trabajo fungieron como asesores jurídicos, encargados de revisar los aspectos técnicos de las reformas. En otras palabras, la Facultad de Derecho fue la encargada de la redacción final del texto para evitar, hasta donde fuera posible, que los términos jurídicos dieran lugar a controversias.³⁷

De lo anterior puede inferirse que el proceso legislativo se llevó a cabo únicamente en el Congreso. De acuerdo con la apreciación de los actores entrevistados, todos los partidos con curules en la Cámara presentaron propuestas de reforma en materia municipal. No obstante, al analizar el documento de propuestas y adiciones que ya se ha mencionado, se aprecia que la redacción final de los artículos referentes al municipio estuvo basada en las propuestas del PRI y el PAN. Estas propuestas no diferían mucho

³⁵ *Idem.*

³⁶ Entrevista con licenciado Miguel Núñez Núñez, asesor de la fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001.

³⁷ *Idem.*

entre ellas salvo cuestiones de redacción. La razón para entender esto es que ambas fracciones estaban de acuerdo con que la reforma federal representaba un avance en materia municipal al reconocer al municipio como orden de gobierno y al establecer, de forma clara, las facultades que implicaba esta nueva situación. De esta manera, se explica la ausencia de debate intenso cuando la Legislatura reformó el documento constitucional local.

Donde sí hubo disenso fue en las adecuaciones que se harían a la ley orgánica municipal, pues en la Legislatura se discutió la necesidad de incluir algunos temas que, a juicio de los legisladores, no estaban del todo claros en la propuesta federal y que eran necesarias para resolver problemas particulares de la región. Los temas más polémicos se centraron en la necesidad de regular explícitamente las atribuciones de las presidencias de comunidad y fortalecer tanto la facultad reglamentaria de los ayuntamientos como su estructura fiscal.

El interés de regular las atribuciones de las presidencias de comunidad se explica porque en el estado de Tlaxcala, existen aproximadamente 400 presidencias de comunidad. La distribución de estas figuras no es uniforme, ya que existen municipios que cuentan con 100 presidentes de comunidad y existen otros que sólo cuentan con tres. En todos los casos, el ayuntamiento debe permitir la presencia del presidente de comunidad en la sesión de cabildo y asegurar que sus opiniones tengan voz y voto.

Por esta razón, la fracción panista argüía que la existencia de estas figuras si bien, por un lado, incentivaba la participación ciudadana, por el otro, dificultaba la toma de decisiones al interior del cabildo. Concretamente, Acción Nacional proponía cambiar el artículo 87 de la Constitución para establecer que “los Presidentes de comunidad electos en la misma elección de los Ayuntamientos y conforme lo dispongan las leyes respectivas, formarán parte de los propios ayuntamientos con el carácter de Regidores con voz, pero sin voto”.³⁸ La propuesta no prosperó, pues las fracciones del PRI y el PRD argumentaron que una modificación de este

³⁸ Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, *op. cit.*

tipo implicaría un retroceso en el esquema de desarrollo municipal y que, además, contravendría las innovaciones que la reforma constitucional introduce en materia de participación ciudadana.

Otro disenso importante fue el referente a la capacidad de las presidencias de comunidad para elegir a sus miembros mediante planillas basadas en sus usos y costumbres. El argumento se basaba en el hecho de que, en algunas presidencias de comunidad, hay cambio de autoridades cada año. Desde el punto de vista de la gestión municipal, esta situación representa un grave problema, porque no hay continuidad en las obras que proponen ni en el trabajo administrativo con el que tienen que cumplir.

Estas situaciones fomentan conflictos políticos al interior de las presidencias de comunidad porque, en la legislación, no se permite la reelección de autoridades y los grupos presentan sus quejas ante el Congreso, situación que retrasa también el trabajo legislativo. La propuesta del PAN establecía que los ayuntamientos deberían ser los encargados de resolver estas diferencias, ya que eran ellos quienes conocían mejor las condiciones políticas de las comunidades donde se presentaban estos conflictos. Sin embargo, una vez más, esta propuesta no se tomó en cuenta para la redacción del texto constitucional, pues se argüía que, al momento de reformar la ley orgánica, el tema se sometería a una discusión más profunda y se tratarían de encontrar los mecanismos legales que pondrían solución a este problema.³⁹ Sin embargo, en la redacción final de la ley municipal no se introdujeron modificaciones al respecto. El artículo 54 mantuvo su redacción original: “Los presidentes de comunidad durarán en su cargo el tiempo que dure en funciones el Ayuntamiento al que pertenezcan, *salvo la costumbre reconocida en contrario por el Instituto Electoral.*”⁴⁰

El otro tema que causó una gran polémica fue lo referente a la transparencia de recursos. El PAN presentó una propuesta para fortalecer la figura del síndico al interior de los ayuntamientos con el fin de dotarlo de recursos que aumentarían sus capacidades

³⁹Entrevista con el diputado Luis Roberto Macías Layalle, fracción parlamentaria del PRD, marzo de 2001.

⁴⁰Cursivas del autor.

de fiscalización. Acción Nacional, proponía también la creación de un Archivo Público Municipal –al que cualquier ciudadano tuviera acceso– que contuviera las actas de cabildo. Esto incentivaría a los ayuntamientos para poner más atención en el manejo de sus recursos, pues los ciudadanos tendrían la facultad de fiscalizarlos de esta otra forma.⁴¹ Esta discusión no se materializó en cambios legales. Nuevamente, se arguyó que modificaciones en temas tan importantes requerían toda la atención del Congreso, situación que la LVI Legislatura no podría realizar, dado que concluiría su periodo en noviembre de 2001 y; en la agenda legislativa todavía quedaba pendiente la aprobación de la legislación secundaria con respecto a los otros temas introducidos por la reforma constitucional –concretamente, las leyes que regularían el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

EL PROCESO legislativo en el estado de Tlaxcala fue, paradójicamente, cerrado. Es verdad que no se siguieron los procedimientos tradicionales para la aprobación de leyes –donde el Ejecutivo presenta su iniciativa y el Congreso la aprueba sin modificaciones mayores– y que el contenido de la reforma municipal en el estado correspondió a las fracciones del PRI y del PAN. No obstante, no hubo una intención clara del Congreso para promover la participación de otros actores, ni tampoco estableció ningún mecanismo efectivo para que sectores interesados presentaran propuestas formales.

Quizá esto explique la pobreza del debate público y la exclusión de actores que, en algún momento, hubieran podido aportar elementos importantes para la reforma. Es justo decir que esta falla se explica porque la atención del Congreso estaba centrada en atender otros temas de la reforma constitucional. Es verdad, que los diputados de la LVI Legislatura reconocieron el esfuerzo que, en

⁴¹ Entrevista con el asesor de la fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001.

legislaturas y administraciones pasadas, se había hecho para darle una forma jurídica a las expresiones de organización política y participación de las comunidades tlaxcaltecas. Sin embargo, no fueron capaces de tener una visión de largo plazo y aprovechar la coyuntura federal para introducir mecanismos que le dieran un fortalecimiento aún mayor a su estructura municipal y que solucionaran problemas importantes para el esquema municipal del estado –v.g. elecciones de las presidencias de comunidad y su peso dentro del cabildo.

El balance final de la reforma en Tlaxcala no es del todo alentador, pues a pesar de la introducción de mecanismos que incentivan el ejercicio de la autonomía municipal –facultad reglamentaria y mecanismos de participación ciudadana– el tema municipal se diluyó en el marco de una reforma constitucional ambiciosa, quedando en el tintero temas tan importantes como el esquema de coordinación fiscal en el estado y la introducción de mecanismos legales que fortalecieran las capacidades financieras de los municipios.

Por tanto, podría decirse que el caso de Tlaxcala no demuestra la hipótesis de que una composición plural en la geografía política garantiza un proceso abierto y, por ende, innovaciones en el proceso de fortalecimiento municipal. La evidencia analizada muestra la hipótesis contraria: las innovaciones en temas municipales se llevaron a cabo en el ejercicio anterior, en una situación donde el mismo partido gobierna y tiene mayoría relativa en el Congreso.

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, Robert, “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 125-170.
- , “Las relaciones intergubernamentales”, trad. de Juan Ramos Gallarín, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt-CNCPAP, 1992, pp. 179-215.
- ÁLVAREZ, Eréndira y Óscar Castro Soto, *Participación ciudadana y gobierno local*, México, CIDE-IIS-CESEM-CERE, 2000 (Agenda de la Reforma Municipal en México, Cuadernos de Debate).

- CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA, LVI LEGISLATURA, *Propuestas sobre reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado*, México, 2000.
- CONTRERAS, José, "Crean alcaldías «auxiliares», 402 comunidades de Tlaxcala ejercen su autonomía desde 1994", *Crónica*, México, 9 de mayo de 1998.
- FLORES PÉREZ, Felipe, "2001, Entre procesos electorales y reforma constitucional", *El Sol de Tlaxcala*, 30 de enero de 2001, Primera Sección, p. 4 (coordinador del Grupo Parlamentario del PAN).
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- PAGE, Edward y Michel Goldsmith (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Londres, Sage, 1987.
- ROWLAND, Allison, *Los municipios y la coordinación intergubernamental*, CIDE-IIS-CESEM-CERE, México, 2000 (Agenda de la Reforma Municipal en México, Cuadernos de Debate).
- WRIGHT, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, trad. de María Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Legislación

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*, 29 de enero de 1982.
- _____, 13 de marzo de 2001 (última reforma).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, 8 de diciembre de 2000 (última reforma).
- Decreto publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* por el cual se reforma el párrafo segundo de la Constitución Política del estado, 9 de agosto de 1995.
- Decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado* por el cual se reforman el artículo 87 y se adiciona el artículo 94 de la Constitución Política del estado, 25 de agosto de 1995.
- LVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, expedientes parlamentarios números 19/1999, 22/1999, 33/1999, 67/1999, 125/1999 7/2000 y 215/2000. Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, 19 de junio de 1998.

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, 4 de mayo de 2001.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, 31 de marzo de 1984.

Entrevistas

LÓPEZ, Xicoténcatl Narciso, diputado LVI Legislatura, fracción parlamentaria del PRD.

Comisión de Asuntos Hidráulicos, marzo de 2001.

MACÍAS LAYLLE, Luis Roberto, diputado LVI Legislatura, fracción parlamentaria del PRD, presidente de la Comisión de Ecología, marzo de 2001.

MORALES ALANÍS, Hugo, Subsecretario técnico y asesor jurídico del Gobierno Constitucional de Tlaxcala, marzo de 2001.

Núñez Núñez, José Miguel, asesor del diputado Luis Felipe Flores Pérez, LVI Legislatura, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001.

PINTOR CASTILLO, Sergio, diputado LVI Legislatura, fracción parlamentaria del PRI, presidente de la Comisión para el Fortalecimiento Municipal, marzo de 2001.

RAMÍREZ, Isaí, diputado LVI Legislatura, fracción parlamentaria del PT, presidente de la Comisión de Asuntos Electorales, marzo de 2001.

Tercera parte

*La reforma municipal
en el sur del país*

ÓSCAR ALFREDO LÓPEZ CHAN*

La reforma municipal en el estado de Campeche. Entre la tradición y la innovación

INTRODUCCIÓN

ANALIZAR cualquier proceso de reforma, institucional o jurídica, resulta una tarea compleja, ya que en el mismo participan una diversidad de actores, directos e indirectos; además, los contextos particulares, según el caso, dan lugar a contenidos y resultados específicos. Sin embargo, también es posible encontrar casos en los que los procesos de reforma sólo siguen trayectorias inerciales, es decir, los actores participantes sólo presentan posiciones reactivas respecto a los cambios globales, los cuales se convierten en la referencia principal para efectuar la reforma propia.

Al mismo tiempo, más complejo resulta establecer categorías para caracterizar, por ejemplo, a los particulares procesos de reforma municipal en cada uno de los estados del país. Con esta consideración, y con los riesgos que implica el ejercicio, para el caso de la reforma municipal en el estado de Campeche, se pueden establecer las siguientes categorías:

Por el contenido de la reforma

Al confrontar los cambios efectuados a la Constitución local con el contenido de la Constitución federal, la reforma de Campeche tiene un carácter tradicional, ya que prácticamente se transcribe el contenido del artículo 115 de la Constitución federal a los propios de la Constitución estatal. Sin embargo, si se compara el ante-

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Campeche.

rior texto de la Constitución local con el nuevo texto de la misma, el contenido resulta innovador, en virtud de eliminarse aspectos tradicionales que subordinaban a los ayuntamientos a los poderes estatales y no los reconocían como entidades autónomas. Si se toma en cuenta que en los estados el contenido local de la reforma municipal puede expresarse mejor en la ley orgánica respectiva, es precisamente en la reforma a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche donde se encuentra un contenido innovador. En ésta, se elimina la tutela administrativa que el gobernador del estado ejercía sobre los ayuntamientos y se avanza en *la construcción institucional del nivel submunicipal de gobierno*.

Por el proceso legislativo

El proceso es innovador debido a la inexistencia de actores externos, como el gobernador del estado y el Presidente de la República, que solían dominar el contenido de los procesos legislativos estatales y federales, respectivamente, al ser éstos la principal fuente de las iniciativas.

Por el debate público

Si consideramos la escasa permeabilidad de la Legislatura local a las propuestas ciudadanas y a que el proceso legislativo estuvo centrado en el Legislativo y no se establecieron mecanismos para abrir el proceso al debate público, la reforma municipal tendría un carácter tradicional.

Analicemos ahora con mayor detalle, cada uno de los citados aspectos.

CONTENIDO LEGISLATIVO

LAS ADECUACIONES de la Constitución de Campeche y de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado a las reformas al artículo 115 de la Constitución efectuadas por el Congreso del Estado de Campeche se llevaron a cabo en dos fases. La primera es realiza-

da por la LVI Legislatura y consta de reformas a la Constitución de Campeche¹ y a la ley orgánica de los municipios. La segunda parte de la reforma, aprobada por la LVII Legislatura, consiste en reformas a la Constitución local.²

En el estado de Campeche las reformas a la Constitución local en materia municipal, comparadas con el nuevo contenido del artículo 115 constitucional, no contienen elementos que puedan considerarse innovadores. Sin embargo, si se efectúa la comparación del nuevo texto de la Constitución estatal con el texto anterior, es relevante encontrar un contenido que deja atrás una legislación tradicional, vertical y con sesgos centralistas que marcaba la subordinación política y administrativa de los ayuntamientos a los poderes estatales. Sin embargo, a pesar de la eliminación de controles del Ejecutivo estatal sobre los gobiernos municipales, éstos se mantienen o transfieren en favor del Congreso local.

En cuanto a contenido constitucional de carácter municipal, la primera reforma tuvo escasa relevancia. Estrictamente no se le puede considerar una reforma municipal, pues su principal objetivo fue el de precisar y ampliar las facultades del Congreso local.³ Sin embargo, se encuentran elementos referentes a la posición política de los ayuntamientos respecto a la Legislatura estatal. En este caso, la reforma fue más de forma que de fondo, pues sólo consistió en precisar algunos términos empleados para determinar las facultades del Congreso sobre los ayuntamientos. De esto último, destaca la eliminación de la tutela e intermediación administrativa del Ejecutivo del estado, ya que éste enviaba al Con-

¹La aprobación de las reformas a la Constitución local se realizó el 15 de junio de 2000, decretándose la misma, una vez aprobada por los ayuntamientos, el 20 de junio del mismo año. La aprobación de las modificaciones a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche se realizó el 27 de junio de 2000.

²La aprobación de las reformas a la Constitución Política del Estado de Campeche se efectuó el 15 de diciembre de 2000, siendo decretado el 1.º de febrero de 2001, después de la aprobación respectiva por parte de los ayuntamientos del estado de Campeche.

³A pesar de que en la iniciativa de referencia se reconoce que "los estados deben adecuar sus constituciones y leyes", conforme al Decreto del H. Congreso de la Unión, de fecha 21 de diciembre de 1999, tal cuestión no se realiza en la Constitución local por parte de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Campeche (LVI Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, 2000c).

greso del estado las cuentas públicas de los ayuntamientos,⁴ y la facultad del gobernador del estado para proponer a los miembros de consejos municipales, en caso de nombrarse éste (véase anexo 1).⁵ Con la reforma, esta última facultad ahora es exclusiva de la Legislatura estatal.

En materia municipal, en esencia, la Constitución estatal se mantiene con los mismos preceptos, principalmente el referente a la categoría política de los ayuntamientos.⁶ Así, queda intocado el artículo 102, fracción I, que señala: “Cada Municipio será *administrado*⁷ por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, de elección popular directa...”

La parte medular de la reforma municipal efectuada por la Legislatura LVI, se encuentra en las modificaciones a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, en la cual pueden distinguirse, según su contenido, dos aspectos. El primero, sería el proceso de adecuación de la citada ley a los nuevos preceptos señalados en el artículo 115 constitucional (véase anexo 2). El segundo, caracterizado por la inclusión de contenidos locales que difieren del propio artículo 115 (véase anexo 3). De este último aspecto se distinguen tres tipos de contenido. El primero consiste en la eliminación de la tutela administrativa e intermediación del Ejecutivo estatal, para que los ayuntamientos efectúen procedimientos o trámites ante el Congreso del estado. El segundo, incluye un proceso de traslado de atribuciones del Ejecutivo estatal hacia la Legislatura en lo relativo a los ayuntamientos. El tercero se distingue por un contenido que formaliza un proceso de construcción institucional del nivel submunicipal del gobierno, a través del fortalecimiento de las juntas municipales.⁸

⁴ Artículo 54, fracción XXII, *Constitución Política del Estado de Campeche*.

⁵ Artículo 54, fracción XXXIII, *Constitución Política del Estado de Campeche*.

⁶ Los artículos de la Constitución Política del Estado de Campeche, referentes a la organización municipal se encuentran en el capítulo XVIII “De los Municipios del Estado”, y van del 102 al 108. De éstos sólo se modificó el 106.

⁷ *Cursivas del autor.*

⁸ En el estado de Campeche las divisiones territoriales, políticas y administrativas submunicipales son las secciones, comisarías y agencias municipales. Éstas son administradas por *juntas municipales, comisarios y agentes municipales*, respectivamente. En el caso de las *juntas municipales*, según expresa el artículo 34 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche: “estarán integradas por un presidente, tres regidores y un síndico electos por el principio

De manera específica, los contenidos locales que difieren del propio de la reforma municipal federal son los siguientes. En el primero, destaca la supresión de la intermediación del Ejecutivo estatal para que los ayuntamientos envíen al Congreso local, para su aprobación, lo siguiente: convenios de colaboración con otros municipios de la entidad, con el estado o particulares;⁹ los proyectos de contratación de empréstitos cuyas obligaciones excedan el periodo de gestión del ayuntamiento contratante;¹⁰ el procedimiento para el otorgamiento de categorías políticas a las poblaciones del municipio.¹¹ También se elimina la facultad del Ejecutivo estatal para tomar la protesta a los ayuntamientos entrantes, ahora le corresponde al presidente saliente del ayuntamiento o junta municipal, según sea el caso.¹² En estos casos, la eliminación de la tutela del gobernador del estado sobre los ayuntamientos amplía los espacios formales de autonomía de éstos.

En el segundo, como espacio de construcción institucional del Poder Legislativo estatal, destaca que ahora es el Congreso local, ya no el Ejecutivo estatal, el facultado para recibir denuncias por malversación de fondos municipales.¹³ También se traslada a la Legislatura local la facultad del Ejecutivo estatal para proponer miembros sustitutos de los ayuntamientos o juntas municipales, a falta absoluta de sus miembros propietarios o suplentes.¹⁴ Además, se elimina la facultad del Ejecutivo estatal para intervenir políticamente en los municipios en caso de conflictos al interior de un ayuntamiento¹⁵ y se precisa el procedimiento sobre la atribución del Congreso para la suspensión o revocación de mandato a miembros de ayuntamientos o juntas municipales, eliminándose la intervención del Ejecutivo estatal en el caso.¹⁶

de mayoría relativa, que se elegirán en planilla junto con los integrantes del Ayuntamiento correspondiente, y un regidor asignado por el sistema de representación proporcional..."

⁹ Artículo 59, fracción XVI, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹⁰ Artículos 59, fracción XVIII, y 119, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹¹ Artículo 59, fracción III, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹² Artículo 44, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹³ Artículo 105, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹⁴ Artículo 153, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹⁵ Artículo 158, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹⁶ Artículo 157, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

Del último grupo de contenidos locales, su relevancia está dada por un proceso de construcción institucional del nivel submunicipal de gobierno, para lo cual se incluyen en la ley orgánica facultades, atribuciones, derechos y obligaciones de las *juntas municipales*, lo cual se resume en lo siguiente:

a) Facultades: para convocar en su jurisdicción a la elección de los comités de desarrollo comunitario, auxiliarse de los mismos y determinar el periodo de su encargo;¹⁷ para crear y reglamentar en su jurisdicción el funcionamiento de las juntas vecinales;¹⁸ para nombrar y remover libremente, dentro de su jurisdicción, a las autoridades auxiliares.¹⁹

b) Atribuciones: Dividir el territorio de sus centros de población en sectores, cuarteles y manzanas según proceda.²⁰ Este proceso de construcción institucional del nivel municipal, adquiere mayor sentido jurídico y político cuando dentro de la reforma se reconoce a las juntas municipales como las instancias que gobernarán las zonas urbanas y centros de población ejidales. Con ello se busca evitar conflictos de autoridad con los comisarios ejidales.²¹

c) Derechos: que los ayuntamientos en sus presupuestos de egresos y leyes de ingresos respectivos consideren lo correspondiente a cada una de sus secciones y comisarías municipales; y recibir el pago oportuno de lo que corresponda a las secciones y comisarías municipales, de las participaciones estatales y federales.²²

d) Obligaciones: rendir un informe anual de actividades (junta saliente),²³ de entregar las oficinas y fondos municipales (jun-

¹⁷ Artículos 59, fracción X, 83 y 86 respectivamente, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹⁸ Artículo 59, fracción XI, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

¹⁹ Artículos 23, fracción III, y 78, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

²⁰ Artículos 23, fracción IV, y 59, fracción XXVI, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

²¹ Artículo 12, párrafo 6o. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

²² Artículo 59, fracción XV, y 102, respectivamente, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

²³ Artículo 44, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

ta saliente) a la junta entrante.²⁴ Además, se establecen las obligaciones de regidores y síndicos de las juntas municipales.²⁵

En la citada ley también se prevén los siguientes procedimientos para el funcionamiento de las *juntas municipales*: para instalación de una nueva junta municipal en caso de inasistencia a la toma de protesta de alguno de sus miembros;²⁶ de nombramiento por parte de la legislatura de un consejo municipal en las secciones municipales;²⁷ de revocación del mandato por parte del Congreso a miembros de juntas municipales;²⁸ para la autorización del ayuntamiento a las juntas municipales para firmar convenios y actos jurídicos;²⁹ para la solicitud de licencias por parte de integrantes de juntas municipales;³⁰ lo relativo a la estructura administrativa de las juntas municipales;³¹ sobre la facultad de la Legislatura local para suspender o desaparecer juntas municipales o suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, y los procedimientos para la sustitución de sus miembros.³²

La segunda etapa de la reforma municipal, como se mencionó, fue realizada por la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. Su principal objetivo fue adecuar la Constitución local a los preceptos del nuevo artículo 115 de la Constitución federal (véase el anexo 4), y, al mismo tiempo, corregir el olvido legislativo de la primera reforma que no había reconocido la categoría de *gobierno* a los ayuntamientos.³³ Por fin, en el artículo 102, fracción I, de la Constitución de Campeche se establece lo funda-

²⁴ Artículo 45, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Artículos 47, 49 y 50, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

²⁸ Artículo 57, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

²⁹ Artículo 59, fracción V, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

³⁰ Artículo 152, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

³¹ Artículo 93, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

³² Artículo 159, Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

³³ Como lo señalan los firmantes de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma: "...nos hemos percatado que el vigente texto de la fracción I del artículo 102 de la Constitución local quedó intocado al no sustituirse el vocablo «administrado» por el de «gobernado», (...) omisión que resulta imperativo subsanar...". LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche (2000).

mental: “Cada Municipio será *governado* por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, de elección popular directa...”, en concordancia con el artículo 115, fracción I, de la Constitución federal.

Lo referente a las funciones y servicios públicos a cargo de los ayuntamientos, quedó establecido en el artículo 105 de la Constitución local, en congruencia con la fracción III del artículo 115. En el mismo artículo, en su párrafo tercero, queda asentado lo establecido por la fracción V del artículo 115, respecto a las facultades de los municipios. Por otra parte, se reformó el artículo 54, fracción XXII, de la Constitución local para establecer la facultad del Congreso del estado para “revisar, fiscalizar y aprobar, en su caso, la Cuenta Pública de cada uno de los Municipios del Estado”;³⁴ para estar en congruencia con la fracción IV, párrafo octavo del artículo 115 de la Constitución federal.³⁵

Más allá de la adecuación al contenido Constitucional federal, dos son los contenidos relevantes en la Constitución local respecto al texto anterior de la misma. Lo primero, estriba en la eliminación de la Constitución de un contenido conservador que subordinaba jurídica y políticamente a los ayuntamientos, al establecer jerarquías en la conformación del poder estatal. Éste es el artículo 107 de la Constitución local que expresaba: “Los Poderes del Estado son los únicos superiores jerárquicos de los municipios, sin coartar ni limitar las libertades que les concede la Constitución Federal de la República y la particular del Estado.” Tal contenido, fue reemplazado por otro más progresista y acorde con el nuevo artículo 115: “Los ámbitos de competencia del Gobierno del Estado y los Gobiernos de los Municipios serán los que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ambas emanen.”

El segundo contenido relevante, está representado por inclusión de un nuevo actor político, como árbitro de las relaciones de los municipios con los poderes Ejecutivo y Legislativo. Según el reformado artículo 88, fracción IV, de la Constitución local, es

³⁴A través del Órgano Superior de Fiscalización.

³⁵Que a la letra dice: “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y *fiscalizarán* sus cuentas públicas.”

el Poder Judicial del estado, a través del Tribunal pleno,³⁶ el facultado para conocer y resolver los conflictos que se susciten entre: el estado y un municipio; un municipio y otro; un municipio y una sección municipal; una sección municipal y otra; alguno de los anteriores y una entidad paraestatal o paramunicipal;³⁷ dos entidades paramunicipales; o una entidad paraestatal y una paramunicipal.

EL PROCESO LEGISLATIVO

SI ALGÚN aspecto destaca de los procesos legislativos del Congreso del estado de Campeche que dan lugar a las reformas municipales respectivas, es que son actos eminentemente del Poder Legislativo local. No existe evidencia de la participación formal e informal de actores políticos estatales,³⁸ que influyera en el contenido de la reforma. Se trató de una reforma con origen y proceso enteramente en la Legislatura local, si bien obedeciendo el mandato del Congreso de la Unión al reformarse el artículo 115 de la Constitución general. En este sentido, la directriz que marcó el sentido y contenido de la reforma fue el propio del reformado artículo 115 constitucional; sin embargo, como ya se demostró, se incluyeron contenidos locales que fortalecieron el papel de la Legislatura estatal en su papel de hacer leyes.

Dado que en el estado de Campeche la reforma municipal constituye un proceso interno al Poder Legislativo, las negociaciones o consensos fundamentales para efectuar la misma, son los realizados por los grupos parlamentarios de los partidos representados en el Congreso. El Revolucionario Institucional, es el partido eje y de mayor peso en las negociaciones en ambas legislaturas, debido a su mayoría numérica, y en segundo término el PRD y el PAN en la LVI Legislatura y LVII Legislatura, respectivamente (véanse los cuadros 1 y 2).

³⁶ También con facultades para resolver conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales.

³⁷ Aquí se incluye a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

³⁸ Como el gobernador, más allá de su propio interés por todo proceso de cambio institucional.

CUADRO I
INTEGRACIÓN DE LA LVI LEGISLATURA
DEL CONGRESO DEL ESTADO

| <i>Partido</i> | <i>Diputados por partido</i> | | | <i>Presidencia de comisiones por partido</i> | | | |
|----------------|------------------------------|-----------------------|--------------|--|------------------------|-------------------|--------------|
| | <i>Por mayoría</i> | <i>Plurinominales</i> | <i>Total</i> | <i>Ordinarias</i> | <i>Extraordinarias</i> | <i>Especiales</i> | <i>Total</i> |
| PAN | 1 | 2 | 3 | 2 | - | - | 2 |
| PRI | 16 | 3 | 19 | 14 | 2 | 1 | 17 |
| PRD | 4 | 8 | 12 | 5 | - | 1 | 7 |
| PT | - | 1 | 1 | - | - | - | - |
| | Total de diputados | | 35 | Total de comisiones | | | 26 |

En el caso de la LVI Legislatura las iniciativas de reformas a la Constitución local y ley orgánica respectiva, fueron presentadas por un grupo de seis diputados priístas.³⁹ Paradójicamente, en las mismas no participa ningún diputado integrante de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, la cual es presidida por un miembro del PRD (véase el cuadro 3). Por parte de la LVII Legislatura, el proceso es más plural, debido a que las iniciativas de reformas fueron presentadas de manera conjunta por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios y el PT.⁴⁰ A pesar de estas diferencias, en ambos casos se construyen procesos de negociación y acuerdos políticos previos a la presentación del dictamen y votación formal de los mismos. En estos acuerdos previos, tienen un peso significativo el trabajo de los coordinadores parlamentarios, más que el surgido de las comisiones formales encargadas de dictaminar las iniciativas de reforma.⁴¹ En tales acuerdos, se busca la aprobación de las iniciativas presentadas por los diputados del PRI, para el caso en la LVI Legislatura; y se consensan los contenidos

³⁹ Éstos son los diputados Salvador López Espínola, Jorge Luis Lavalle Azar (presidente de la Gran Comisión del Congreso del estado), Laura Escalante Canto, José A. Mena Muñoz, Ma. Luisa Morales Caballero y Román Rejón Castro.

⁴⁰ Éstos son los diputados Fernando Ortega Bernés, coordinador del grupo parlamentario del PRI; Yolanda Valladares Valle, del PAN; Martín Castillo Valenzuela, del PRD; y Ana María López Hernández, representante del PT.

⁴¹ Éstas son las Comisiones de Puntos Constitucionales y Gobernación, y la de Fortalecimiento Municipal, para su composición véanse los cuadros 3 y 4.

de la reforma en el caso de la iniciativa presentada en la LVII Legislatura. En ambos procesos, las comisiones formales sólo cumplen con el procedimiento legislativo, básicamente, elaborar el dictamen y enviarlos al pleno del Congreso para su aprobación (véanse cuadros 3 y 4).

CUADRO 2
INTEGRACIÓN DE LA LVII LEGISLATURA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE

| <i>Partido</i> | <i>Diputados por partido</i> | | | <i>Presidencia de comisiones por partido</i> | | | |
|----------------|------------------------------|-----------------------|--------------|--|------------------------|-------------------|--------------|
| | <i>Por mayoría</i> | <i>Plurinominales</i> | <i>Total</i> | <i>Ordinarias</i> | <i>Extraordinarias</i> | <i>Especiales</i> | <i>Total</i> |
| PAN | 6 | 6 | 12 | 5 | - | - | 5 |
| PRI | 15 | 4 | 19 | 6 | 2 | - | 8 |
| PRD | 0 | 3 | 3 | 1 | - | - | 1 |
| PT | 0 | 1 | 1 | - | - | - | - |
| | Total de diputados | | 35 | Total de comisiones | | | 14 |

En ambos procesos de reforma, los acuerdos previos entre los coordinadores parlamentarios, fueron condición suficiente para aprobar las iniciativas sin mayores problemas. En el caso de la LVI Legislatura, el 6 y el 13 de junio de 2000, se presentan sendas iniciativas para reformar diversos artículos de la Constitución local y de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, respectivamente. La primera iniciativa fue aprobada el 15 de junio de 2001, por unanimidad con 29 votos a favor y sin debate alguno. La segunda, es aprobada el 27 de junio de 2000 por mayoría,⁴² con 26 votos a favor y uno en contra, también sin debate. La iniciativa de reformas a la Constitución local fue aprobada por los ayuntamientos por unanimidad⁴³ y expedido el decreto respectivo el 20 de junio de 2000.⁴⁴

⁴² Decreto núm. 312 de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Campeche.

⁴³ Al momento de la reforma, de los 11 municipios del estado (Calakmul, Calkiní, Campeche, Candelaria, Champotón, Escárcega, Hecelchakán, Hopelchén, Palizada y Tenabo), 10 son gobernados por el PRI y uno por el PRD (Champotón).

⁴⁴ Decreto núm. 296 de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Campeche.

CUADRO 3
LVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO
INTEGRACIÓN POR DIPUTADOS DE LAS COMISIONES
DE DICTAMEN EN MATERIA MUNICIPAL

| | <i>Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación</i> | | | | <i>Comisión de Fortalecimiento Municipal</i> | | | |
|-----|--|-------------------|----------------|--------------|--|-------------------|----------------|--------------|
| | <i>Presidencia</i> | <i>Secretario</i> | <i>Vocales</i> | <i>Total</i> | <i>Presidencia</i> | <i>Secretario</i> | <i>Vocales</i> | <i>Total</i> |
| PAN | - | - | - | - | - | - | - | - |
| PRI | 1 | 1 | - | 2 | - | 1 | 1 | 2 |
| PRD | - | - | 1 | 1 | 1 | - | - | 1 |
| PT | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | Total por comisión | | | 3 | Total por comisión | | | 3 |

CUADRO 4
LVII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO
INTEGRACIÓN POR DIPUTADOS DE LAS COMISIONES
DE DICTAMEN EN MATERIA MUNICIPAL

| | <i>Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación</i> | | | | <i>Comisión de Fortalecimiento Municipal</i> | | | |
|-----|--|-------------------|----------------|--------------|--|-------------------|----------------|--------------|
| | <i>Presidencia</i> | <i>Secretario</i> | <i>Vocales</i> | <i>Total</i> | <i>Presidencia</i> | <i>Secretario</i> | <i>Vocales</i> | <i>Total</i> |
| PAN | 1 | - | 2 | 3 | 1 | - | - | 1 |
| PRI | - | 1 | - | 1 | - | 1 | 2 | 3 |
| PRD | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 |
| PT | - | - | 1 | 1 | - | - | - | - |
| | Total por comisión | | | 5 | Total por comisión | | | 5 |

La segunda fase de las reformas, correspondiente a la LVII Legislatura, inicia el 13 de diciembre de 2000 cuando se presenta una iniciativa conjunta de los coordinadores de los grupos parlamentarios (PRI, PAN y PRD) y del PT para reformar la Constitución local,⁴⁵ la cual es aprobada por unanimidad el 15 de diciembre del mis-

⁴⁵ Para reformar los artículos 54, fracciones XXI y XXII; 66, 68, fracción IV, 102, fracción I; 105 y 107, LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche (2000).

mo año sin debate alguno entre los partidos.⁴⁶ Emitiéndose el decreto de la misma el 10. de febrero de 2001, después que ser aprobada, también por unanimidad, por los 11 ayuntamientos del estado.⁴⁷

En esta segunda etapa de la reforma, es en el acuerdo político real entre los coordinadores parlamentarios donde surge la propuesta de reformar al artículo 107 de la Constitución local (*supra*) que resultaba obsoleto y en abierta contradicción con el espíritu de la reforma al artículo 115. La propuesta, surgida del grupo del PAN, fue acogida sin mayor discusión por los demás grupos parlamentarios e incluida en la iniciativa conjunta de reformas a la constitución local.

Llama la atención el hecho de que la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche tenga una fuerte composición de personas con experiencia como funcionarios y gobernantes municipales. Sin embargo, este hecho no apareció como un factor significativo que aportara contenidos relevantes a la reforma municipal. En este caso, el argumento a las escasas aportaciones, es que se trataba de una reforma a la Constitución local de mero trámite, para completar el proceso iniciado por la anterior Legislatura (LVI) y corregir el olvido legislativo ya mencionado.

Sin embargo, completada la fase formal de adecuación de la Constitución y ley orgánica respectiva a la Constitución federal, aparecen propuestas de los partidos políticos sobre cambios necesarios en materia municipal. Es lo que se podría llamar una *reacción ex post*, a la reforma municipal, puesto que los mismos partidos, a través de sus representaciones en el Congreso local, se habían encargado de aprobar la misma.⁴⁸ En este sentido se tienen iniciativas de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. El PAN propone derogar en su totalidad la actual Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y expedir una nueva ley

⁴⁶Sólo se registra la intervención de un diputado del PRI, José Gómez Casanova, para hablar acerca de las bondades de la reforma.

⁴⁷En este caso, de los 11 municipios del estado, 10 municipios son gobernados por ayuntamientos de extracción priísta y sólo uno de origen panista (El Carmen, el segundo municipio en importancia en el estado).

⁴⁸Como se diría coloquialmente, después de la reforma "les cayó el veinte" a los partidos que debían reformar, en serio, algunos contenidos de las leyes locales.

orgánica municipal, que en lo substancial incluye gran parte del contenido de la actual ley (ya adecuada al nuevo artículo 115), y propuestas acerca de las decisiones al interior del cabildo.⁴⁹ El PRD, por su parte, propone reformas a la ley actual en lo relativo a los procesos de decisión del ayuntamiento, a fin de tomar acuerdos por mayoría calificada, que los regidores puedan desempeñar funciones ejecutivas y aumentar el número de éstos.

En lo substancial, en los trabajos legislativos de reforma municipal, los actores objetos de la misma, los ayuntamientos, no fueron sujetos activos en el proceso. No hubo participación directa de los ayuntamientos; tampoco existieron mecanismos formales para incluir su opinión. Cierto es que antes de la reforma y mediante el trabajo en comisiones se establecieron enlaces con los gobiernos municipales para dar a conocer la reforma que venía. Sin embargo estos contactos fueron de carácter informal, y no tuvieron algún peso, ni en el contenido ni en el proceso legislativo de la reforma. La participación formal de los ayuntamientos, como parte del Constituyente permanente, fue únicamente para aprobar las reformas a la Constitución local, en los casos citados.

En suma, respecto a su pasado inmediato local, es notorio el avance en el proceso Legislativo que da lugar a la reforma municipal en el estado de Campeche. Las iniciativas no provinieron de instancias externas al propio legislativo local; en el diseño del contenido no participan actores que tradicionalmente marcaban línea al Legislativo. Es decir, no existieron actores externos dominantes del proceso. Sin embargo, ahí estuvo la principal debilidad. Las voces y opiniones externas, aun los intereses o los interesados, no tuvieron espacios formales para expresar públicamente sus posiciones. El proceso legislativo de la reforma municipal en el estado de Campeche, ha sido sólo eso, un proceso del Legislativo.

EL DEBATE PÚBLICO

LA REFORMA municipal en el estado de Campeche, hasta ahora se ha significado por ser un asunto de partidos, con representación

⁴⁹ La iniciativa es presentada al Pleno de la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche el 23 de enero de 2001.

en el Congreso estatal, no un asunto ciudadano o público, menos aún un tema de primer orden en la agenda de los ayuntamientos. Paradójicamente, el debate sobre la reforma se ha suscitado, no antes, sino después de completado el proceso formal de adecuación de la Constitución y ley reglamentaria local. Determinado ya el contenido de la reforma, éste se ha convertido en instrumento de los ayuntamientos para reclamar, con razones fundadas o no, autonomía y respeto a sus decisiones y ámbito de competencias. Pero este debate no necesariamente ha sido encabezado por los municipios.

Fuera del proceso legislativo que concretó la reforma municipal, ésta no tuvo un proceso público o político en el que se involucraran una amplitud de actores diferentes a los legislativos.⁵⁰ Fue evidente el escaso debate público generado en torno a la reforma municipal.⁵¹ Como ya se mencionó, éste constituyó un debate *ex post* en el que las principales propuestas giran en torno al cumplimiento del nuevo marco jurídico para los municipios,⁵² de profundizar el alcance del mismo a través del ejercicio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos,⁵³ de adecuaciones al marco jurídico local relativo a un mejor funcionamiento administrativo de los ayuntamientos;⁵⁴ y sobre el fortalecimiento financiero de los ayuntamientos.

⁵⁰ Como bien señala Ignacio Sánchez Núñez, representante local de la Coparmex, en una declaración a un rotativo local: "En la actual reforma del Estado no ha tenido gran participación la sociedad en general, porque ha sido acordada y confeccionada por el gobierno y los partidos políticos, que no representan sus legítimos intereses, por lo que el principal reto es adecuarla" (*sic*), (diario *Tribuna de Campeche*, 6 de abril de 2000).

⁵¹ Así lo demuestra una exhaustiva revisión a los tres principales diarios de circulación local, *Tribuna*, *Novedades* y *El Sur*.

⁵² Por ejemplo, Eudaldo Chávez Molina, columnista local, propone: "Respeto pleno al artículo 115 constitucional y a la autonomía municipal, para que sean los municipios los que tengan a su mando el servicio de tránsito y vialidad, sin el menoscabo de su personalidad jurídica" (diario *Tribuna de Campeche*, 27 de marzo de 2000, p. 4A). En este mismo sentido, Víctor Castro Fuentes, ex diputado local, propuso que los tesoreros municipales cumplan con el artículo 102 inciso 13 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado, que los obliga a presentar un informe mensual de las finanzas al cabildo y al resto de la comunidad (diario *Tribuna de Campeche*, 23 de abril de 2000, p. 2A).

⁵³ Como la necesidad de reglamentación para la elección de las autoridades auxiliares del ayuntamiento, a cargo de este mismo.

⁵⁴ Al respecto, José Dolores Brito Pech, presidente electo del municipio de Hecelchakán, Campeche, se pronunció a favor de una reforma a la Ley Orgánica de los Municipios que permita a la Secretaría de la Contraloría una revisión permanente de los recursos erogados en materia de obras públicas, sobre todo las que se realizan con recursos federales (diario *Tribuna de Campeche*, 2 de septiembre de 2000, p. 2A). Efectuadas las reformas al artículo 115 de la

tos⁵⁵ y de sus autoridades auxiliares. Destacan las cuestiones relativas al establecimiento del servicio civil de carrera y al financiamiento municipal que se encuentra en la agenda de discusión de algunas instituciones públicas, aunque no necesariamente de los ayuntamientos.⁵⁶ A la vez, existen inquietudes latentes de parte de algunos actores políticos sobre la equiparación de los valores catastrales a precios comerciales por las consecuencias políticas y sociales de su aplicación.

Es de reconocerse, que no obstante la inexistencia de mecanismos formales de consulta pública en ambos momentos de la reforma, los medios de comunicación social tuvieron el carácter informal de espacios públicos para expresar opiniones de voces aisladas sobre la reforma municipal. Sin embargo, no puede afirmarse que tales opiniones tuvieran un carácter sistemático, menos que influyeran en el proceso legislativo y en el contenido de la reforma municipal.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A PESAR de que en el estado de Campeche, prácticamente se ha concluido con la parte formal de adecuar la Constitución local y la Ley Orgánica de los Municipios del Estado al nuevo contenido del artículo 115 de la Constitución federal, se anticipa un proceso de reforma municipal más amplio que aún no concluye. Completada la parte formal de la reforma, las propuestas de los partidos y el debate público comienzan a ser más relevantes. La propia capacidad de los ayuntamientos para retomar y concretar los contenidos de la reforma, aún no sale del todo a la luz pública. Por

Constitución federal, Jorge Luis Lavalle Azar, presidente de la Gran Comisión de la LVI Legislatura del Congreso de Campeche, refiere la necesidad de firmar un nuevo convenio de colaboración entre la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado y la Secretaría de la Contraloría del gobierno del estado para el intercambio de información y coordinación en materia de fiscalización municipal (diario *Tribuna de Campeche*, 20 de septiembre de 2000, p. 2A).

⁵⁵ Aquí destaca la propuesta del diputado priísta Enrique Escalante Arceo, para crear una agencia única de recaudación entre los municipios, a fin de eficientar la misma y salvar el costo político que implica para los ayuntamientos cobrar tributos a la ciudadanía.

⁵⁶ Un ejemplo de ello es el 1er. Encuentro Regional sobre Profesionalización de Servidores Públicos de Gobiernos Locales del Sureste de México, organizado por la Sedesol y el Gobierno del Estado de Campeche, celebrado en septiembre de 2001.

ello puede afirmarse que en el estado de Campeche, el verdadero (real) proceso de reforma municipal apenas comienza.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

- LVI Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, *Diario de Debates*.
 - _____ (2000a), Decreto núm. 296 de fecha 20 de junio de 2000.
 - _____ (2000b), Decreto núm. 312 de fecha 27 de junio de 2000.
 - _____ (2000c), Iniciativa de reformas a los artículos 47, 48, 54, fracciones VII, IX, XXI, XXII, XXVIII y XXXIII, 55, 57, 89, 91 y 106; de reposición con nuevo texto de la derogada fracción XIX del artículo 54; y derogación del segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Campeche, de fecha 27 de abril de 2000.
 - _____ (2000d), Iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, de fecha 2 de junio de 2000.
- LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche (2000), Iniciativa de reformas a los artículos 54, fracciones XXI y XXII; 66, 68, fracción IV, 102, fracción I; 105 y 107, de la Constitución Política del Estado de Campeche, de fecha 12 de diciembre de 2000.
- _____ (2001), Decreto núm. 42 de fecha 1.º de febrero de 2001.
- _____, *Diario de Debates*.

Fuentes hemerográficas

Diario de Yucatán, diversos números de 2000 y 2001.

1. *El Sur de Campeche* (diario), diversos números de 2000 y 2001.
2. *Novedades de Campeche* (diario), diversos números de 2000 y 2001.
3. *Tribuna* (diario), diversos números de 2000 y 2001.

Entrevistas

- Diputados integrantes de la LVI y LVII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche.
- Funcionarios del gobierno del estado.
- Presidentes y funcionarios municipales.

ALFONSO OSEGUEDA CRUZ*

Reforma entre reformas: avances y limitaciones del municipio en Veracruz

CONTENIDO LEGISLATIVO

La reforma constitucional de Veracruz

AL ASUMIR el gobierno del Estado, el licenciado Miguel Alemán Velasco expresó la necesidad de impulsar una nueva Constitución para Veracruz. A dos meses de haber iniciado su gobierno (febrero de 1999), Alemán echó a andar los trabajos para transformar casi por completo la Constitución veracruzana, y si bien este proceso no concluyó con una “nueva Constitución” para Veracruz, sí culminó con una reforma integral a la misma. El gobernador recogió una demanda enarbolada por uno de sus contendientes en las elecciones de 1998, Arturo Herviz, candidato del PRD, quien propuso, acorde con los postulados de su partido en nivel nacional, una nueva Constitución para Veracruz con base en la formación de un Congreso Constituyente.¹ El 2 de febrero de 2000, después de la votación mayoritaria de los ayuntamientos del estado, Veracruz

*Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, A.C.

¹ “Necesitaba Alemán una oferta interesante que le diera mayor prestigio y legitimidad a su gobierno. El anterior Gobernador Patricio Chirinos había modificado la Constitución para darle mayor independencia al Poder Judicial, el Gobernador ya no proponía a los magistrados, sino el Consejo de la Judicatura. Alemán quería recuperar el control del Poder Judicial, incluso ellos (los asesores del gobernador) querían poner un transitorio en la reforma alemanista para darles cran a los actuales magistrados. En la nueva Constitución, el gobernador es nuevamente quien propone a los magistrados y no el Consejo de la Judicatura. Otra cuestión que luego se retiró de la negociación: como posiblemente Alemán se iría a México, querían modificar lo relativo al nombramiento del gobernador cuando éste deja el cargo en los primeros dos años de manera que lo pudiera nombrar el Legislativo y no se convocara a nuevas elecciones”. Entrevista con Víctor Manuel Andrade Guevara, asesor de la fracción palamentaria del PRD.

tenía una Constitución reformada. De acuerdo con la opinión del gobernador Miguel Alemán la reforma tuvo como objeto: "...contar con un marco jurídico moderno para atender las necesidades actuales y futuras de la población, así como ampliar las libertades y garantías individuales que fortalecen el Estado de Derecho."²

La necesidad de contar con una Constitución "moderna" se sustentó en el hecho de que el texto constitucional que venía desde 1917 en el Estado fue modificado en 63 ocasiones que en su conjunto abarcaron 94 artículos, algunos de ellos reformados varias veces dando como resultado 364 modificaciones parciales. Precisamente en el primer semestre de 1999, el debate político más importante que se dio en Veracruz fue sobre la pertinencia y legalidad de una reforma integral o una nueva Constitución de Veracruz.

La primera Constitución estatal había sido creada en 1825, año en que Veracruz se constituyó como estado de la Federación. Posteriormente una asamblea Constituyente, en 1917, aprobó una nueva Constitución. En opinión del gobierno alemanista, la Constitución de 1917 integrada por IX títulos, 21 capítulos y 141 artículos, tenía errores, era obsoleta en algunos aspectos y carecía de una adecuada sistematización jurídica. La "nueva" Constitución veracruzana contiene 84 artículos, distribuidos en seis títulos y 15 capítulos.

A la par de este proceso de reforma constitucional, transcurre la última modificación al artículo 115 de la Constitución federal que concierne a la vida municipal. El decreto del 15 de junio de 1999 dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro estableció en sus artículos transitorios un plazo para que los estados de la República adecuaran sus constituciones y leyes a más tardar a un año de la puesta en vigor de la reforma. Es así que el proceso de la reforma a la Constitución de Veracruz se combina, aunque con objetivos diferentes, con la reforma al artículo 115 federal.

La reforma de Alemán dejó muchos asuntos pendientes en el ámbito municipal, pero fue un avance moderado al reconocer legal-

² 1er. Informe de Gobierno de Miguel Alemán Velasco, 1998-1999.

mente a formas de participación de democracia semidirecta como son la iniciativa popular, el referendo y el plebiscito, así como la reafirmación del derecho de petición mediante el establecimiento de la afirmativa ficta. En otros aspectos de lo municipal, más bien el proceso de reforma local se trató de adecuar cuidadosamente a la reforma federal sin ir más allá.

Ahora, la Constitución veracruzana establece como derecho de los ciudadanos la participación en los procesos de referendo, plebiscito e iniciativa popular. El Congreso y el gobernador tienen derecho de iniciativa para convocar a un plebiscito o referendo. Los ayuntamientos tienen derecho para iniciar estos procedimientos únicamente en lo relativo a sus respectivas localidades y “sobre los ramos que administren”. En el ámbito estatal, los procedimientos de plebiscito y referendo tendrán como base el “proceso legislativo” y en el ámbito municipal tendrán como base el “procedimiento edilicio del Cabildo”. El Instituto Electoral Veracruzano es el encargado de organizar y desarrollar los referendos y los plebiscitos.

El referendo será obligatorio para una reforma o derogación total de la Constitución, para la aprobación, reforma o abolición de las leyes o decretos del Congreso del estado, cuando éste así lo determine, por sí o a solicitud del gobernador. En lo municipal, el referendo servirá para la aprobación, reforma o abolición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de un ayuntamiento, cuando éste así lo determine.

En el ámbito estatal, el gobernador por sí mismo o a petición del Congreso, podrá convocar a plebiscito para consultar a los ciudadanos acerca de decisiones o medidas administrativas que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social en el estado. En el orden municipal, el ayuntamiento podrá consultar a los ciudadanos acerca de decisiones o medidas administrativas relativas a funciones y prestación de los servicios públicos.

En el ámbito estatal, el gobernador por sí mismo o a petición del Congreso, podrá convocar a plebiscito para consultar a los ciudadanos acerca de decisiones o medidas administrativas que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social del estado. En el orden municipal, el ayuntamiento podrá consultar a los ciu-

dadanos acerca de decisiones o medidas administrativas relativas a funciones y prestación de los servicios públicos. Adicionalmente, de acuerdo con la Constitución veracruzana, los ciudadanos del estado ya tienen derecho de iniciar leyes y decretos, y no sólo los poderes del estado, como se describirá adelante.

*Los contenidos de la reforma integral
a la Constitución de Veracruz
en lo concerniente a lo municipal*

Innovaciones democráticas

En la Constitución de Veracruz se realizaron algunas innovaciones no contempladas por la reforma federal. El Ejecutivo empujado por la necesidad de aprobar la reforma con el aval de un partido de oposición, cedió ante el PRD para decretar aquéllas. Estas innovaciones aunque se realizaron en un marco ajeno al proceso de reforma municipal a nivel nacional o estatal, coinciden con las demandas planteadas históricamente por los municipalistas y que son parte de la agenda para la reforma municipal a nivel nacional. La reforma recogió la demanda de reconocimiento a formas democráticas de consulta popular como el plebiscito y el referéndum, expresadas en los foros organizados por la Legislatura del estado para el proceso de reforma.³ El derecho de iniciativa popular y el establecimiento de la afirmativa ficta fueron otros elementos innovadores. En la fase final del proceso legislativo el PRD, logró negociar con el Ejecutivo y el PRI, la inclusión de estas figuras. Para el PRD este hecho constituyó un avance:

En el fondo el referéndum, el plebiscito son sin duda instrumentos que tendrá la sociedad civil para que demos un salto

³ En los foros impulsados por el anterior gobernador Patricio Chirinos durante 1996, los perredistas Atanacio Reyes Márquez, Jesús Arenzano y Romualdo Hernández Facundo plantearon la necesidad de introducir el referendo y la iniciativa popular en la ley veracruzana. En estos eventos destacó la participación de Francisco Berlín Valenzuela, quien en este proceso tuvo un papel preponderante en la reforma alemanista como miembro de la comisión técnica que presentó la iniciativa de Alemán. Durante el proceso de reforma constitucional de 1999, estas propuestas fueron presentadas por diversos ciudadanos entre los que destacaron Leonardo Ferreiro Gómez en su ponencia "Reforma Constitucional y participación ciudadana", el licen-

de democracia representativa a democracia participativa, esto algunos teóricos lo llaman atinadamente democracia semidirecta y en este sentido esperemos que en su momento se discuta la ley reglamentaria para que quede perfectamente normado cuales serán los mecanismos e instrumentos que tendrá la sociedad para defenderse ante los actos de la autoridad.⁴

No obstante, el avance obtenido, la ley que luego reglamentaría el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular impuso ciertas limitaciones para su uso en los municipios y por la ciudadanía. Ahora la Constitución de Veracruz establece en los artículos 15, 16, 17, 34, 49, 66 y 67 los procedimientos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

Plebiscito y referéndum

Antes de la reforma alemanista, el plebiscito como forma de participación ciudadana sólo estaba reconocido como un procedimiento para la elección de agentes municipales (autoridades auxiliares), al lado del procedimiento de auscultación y voto secreto. Ahora en el ámbito municipal el referéndum y el plebiscito fueron reconocidos como formas de consulta ciudadana para la toma de decisiones.

El referéndum tiene por objeto y será obligatorio para la aprobación, reforma y abolición de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de un ayuntamiento. Pero la ley reglamentaria (ley núm. 76. "De referendo, plebiscito e iniciativa popular") impone una limitación del referendo: no procede para cuestionar los bandos de Policía y Gobierno. El principal reglamento municipal en Veracruz, es el Bando. En el Bando se

ciado Sergio Rivera Lam de la Academia de Abogados y Profesionistas de Pánuco y Felipe de Cruz Antonio militante del Partido del Trabajo en Tuxpan. Véase la memoria de la Consulta Pública para la Reforma del Poder Legislativo, 1996 y las memorias de los foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz, marzo-abril de 1999, H. Legislatura del estado.

⁴Intervención del diputado perredista Enrique Romero Aquino. Versión estenográfica de la discusión en lo particular del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, 15 de enero de 2000.

expresan las garantías legales pero también las costumbres y disposiciones locales que se practican en el municipio y no contravienen el espíritu general de la Constitución. En él se definen el nombre, el escudo, territorio, habitantes y vecinos, como elementos que hacen diferente a un municipio del resto de las municipalidades.

En Veracruz el debate público en relación con los bandos de Policía y Buen Gobierno se ha avivado debido a su aplicación por parte de algunos ayuntamientos gobernados por el PAN para sancionar representaciones artísticas gay o de tipo sexual, y la actividad de travestis y sexoservidoras. Al impedir la posibilidad de poner a consulta el Bando, estas minorías sociales o grupos sociales más amplios no tendrían oportunidad de expresar resistencia legal en el ámbito local a ordenamientos contemplados en los bandos. La única posibilidad de defensa de estos grupos sería entonces el amparo de la justicia federal.⁵

En el orden municipal, el plebiscito es una consulta acerca de decisiones o medidas administrativas relativas a funciones y prestación de servicios públicos. En este sentido también la ley reglamentaria es limitativa ya que no se puede cuestionar una serie de medidas gubernamentales que no sean de carácter “administrativo”. Al parecer aquí domina la vieja concepción de ayuntamiento-administrador. En el ámbito estatal, el gobernador sí puede consultar sobre medidas o decisiones administrativas “que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social en el Estado”. De hecho Miguel Alemán ya realizó el primer plebiscito durante el mes de agosto de 2001, y las preguntas aunque superficiales y de respuesta inducida trataban puntos relacionados a problemáticas importantes como la cumbre Tajín, Laguna Verde, la cuestión indígena, etcétera. En contraste, un plebiscito municipal debe referirse solamente a asuntos relacionados con “funciones y prestación

⁵ “Todo gay es un mal nacido” afirmó Mario Rojas Almanza, síndico municipal de Veracruz Puerto, al prohibir la Segunda Semana Cultural Lésbico Gay en julio de 1999. Columna “Por mi madre Bohemios” de Carlos Monsiváis, periódico *La Jornada*. Durante el 2000 en Veracruz Puerto y en Córdoba, por citar dos ejemplos, los grupos de minoría sexual se enfrentaron en diversas ocasiones con la policía municipal, en virtud de que tienen prohibido circular por el centro de la ciudad.

de servicios públicos”⁶ y no de otras problemáticas “que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social en el municipio”, como por ejemplo, los criterios para la distribución presupuestaria para la realización de obras al interior del municipio.

Una indefinición de estos procedimientos es que la ley no establece el mínimo de votantes para considerar válido un resultado, ¿cuál sería el porcentaje de participación ciudadana mínimo e indispensable para considerar legítimo un plebiscito o un referendo?⁷ No está claro en la ley. La limitación más importante tal vez, sea el hecho de que la ciudadanía no tiene derecho para solicitar la realización de un plebiscito o un referéndum.

En los municipios veracruzanos, tanto el plebiscito como el referéndum tienen como base el procedimiento edilicio del cabildo⁸ y para su organización la ley faculta al Instituto Electoral Veracruzano para la organización, desarrollo y vigilancia de estos procesos.

Iniciativa popular

De acuerdo con la Constitución veracruzana, los ciudadanos del estado ya tienen derecho de iniciar leyes y decretos, no sólo

⁶Las funciones y servicios municipales sobre las que se puede llamar a opinar en un plebiscito son: agua potable, drenaje y alcantarillado, disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpieza (deshechos sólidos); mercados, panteones, rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública, policía, protección civil y tránsito; promoción de la organización para la planeación del desarrollo y salud pública.

⁷Según datos oficiales, en el plebiscito del 26 de agosto de 2000, convocado por Miguel Alemán, participaron unos 679,836 veracruzanos, el 16 por ciento del padrón electoral. Se hicieron cinco preguntas, de este estilo: ¿Considera usted que el gobierno del estado debe tomar medidas para hacer más eficiente y garantizar a los veracruzanos la prevención del delito, la impartición y administración de justicia, la revisión de penas y el respeto a sus derechos? ¿Considera usted que el gobierno del estado debe gestionar ante el gobierno federal un mecanismo para incrementar los recursos federales que Veracruz requiere para hacer obra pública, aplicando mecanismos para fortalecer a los municipios? De las respuestas abrumadoramente afirmativas, el gobernador se comprometió a “modernizar el orden jurídico para prevenir el delito y agilizar la impartición de la justicia y a impulsar una reforma hacendaria que fortalezca el federalismo y dé mayores potestades tributarias a estados y municipios”.

⁸En su artículo 8, la ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular aprobada por los diputados veracruzanos en octubre de 2000 dice que la convocatoria a referéndum o plebiscito se sujetará al procedimiento edilicio del cabildo “que señale la Ley Orgánica del Municipio Libre”, pero la reciente reforma a la Ley Orgánica Municipal aprobada el 5 de enero de 2001, no estableció procedimiento alguno más que el señalar como atribución de los ayuntamientos “convocar, en los términos que establezcan la Constitución del Estado y la ley en la materia, a referendo o plebiscito”. (fracción XL, artículo 35, Ley Orgánica del Municipio Libre).

los poderes del estado. La ley reglamentaria estipula como requisitos:

- Que sea presentada por escrito y debidamente firmada por cuando menos el 0.5 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
- Que el escrito se acompañe de las copias de las credenciales de elector de los firmantes.
- Que exista una exposición de motivos y que el texto “observe los principios básicos de la técnica legislativa”.

En la actualidad el padrón electoral es de aproximadamente 4'233,100 ciudadanos y para impulsar una iniciativa se requerirían unas 21,100 firmas acompañadas con las copias de las credenciales de elector, lo cual implica una fuerte infraestructura económica y política difícil de obtener en un estado largo y complicado geográficamente como lo es Veracruz. La organización Matraca (movimiento de apoyo a los niños trabajadores y de la calle) pudo recolectar en 1993 unas 25,000 firmas (pero sin copias de la credencial de elector) mediante una larga campaña a favor de una iniciativa de ley que protegiera los derechos de los niños trabajadores y de la calle. Otra experiencia fue la campaña de apoyo a una ley estatal indígena promovida por algunas organizaciones indígenas en 1998, que pudo recolectar 7,000 firmas sin copias de credencial de elector. En ambas experiencias, aparte de las dificultades organizativas para promover una iniciativa popular está la dificultad técnica en materia legislativa que constituye otro requisito legal.

Por otra parte, la Constitución veracruzana sigue estableciendo que los ayuntamientos, sólo tienen derecho de iniciativa de leyes y decretos en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren. No es posible que uno o varios ayuntamientos puedan hacer una iniciativa o decreto en torno a problemas o asuntos relativos a la vida general del estado. En este sentido, la ley es restrictiva.

Finalmente, es importante señalar que la iniciativa popular no procede cuando trate de los regímenes financieros del estado

y los ayuntamientos y cuando trate sobre “la función pública o regímenes internos de los Poderes del Estado o de los ayuntamientos”.

La afirmativa ficta

La Constitución de Veracruz establece la afirmativa ficta ante las autoridades del estado y las municipales, las cuales están obligadas a dar una respuesta motivada y fundada a los ciudadanos en un plazo no mayor a los 45 días hábiles. Ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considera en sentido afirmativo. En los foros de consulta para esta reforma, no hubo ningún planteamiento al respecto de este derecho ciudadano. Esta propuesta fue una oferta de campaña de Rafael Hernández Villalpando quien fuera alcalde de Xalapa durante el periodo 1998-2000, quien triunfó en la capital del estado, con una alianza entre el Partido de Convergencia (liderado por el ex gobernador veracruzano Dante Delgado Rannauro) y el PRD. En este proceso, el PRD lo propuso en la reforma a la Constitución y no tuvo objeciones por parte del PRI, quien, a condición, pero le incorporó “un candado”, de acuerdo con lo dicho por el PRD: “Se deja a una ley reglamentaria para que regule los casos en los que, ante la falta de respuesta de de la autoridad, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo. Esto lo puso el PRI.”⁹

Ya en el debate legislativo, el diputado Sergio Vaca del PAN cuestionó este “candado” al derecho de afirmativa ficta:

...se le agregó un parrafito que antes no tenía: «la ley regulará los casos en los que ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo». ¿Cuál ley? ¿La de la Secretaría? ¿La de alguna dirección?... la hubieran dejado como estaba, esto si lo mandó bien don Miguel (Alemán).¹⁰

⁹Entrevista a Víctor Manuel Guevara, asesor del PRD, noviembre de 2001.

¹⁰Intervención del diputado del PAN Sergio Vaca Betancourt. Versión estenográfica de la discusión, en lo particular del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz.

FORTALECIMIENTO
DE LA AUTONOMÍA

LA CONSTITUCIÓN veracruzana ya concibe al ayuntamiento como un órgano de gobierno superando el concepto de órgano administrador, tal y como fue reformado en el 115 federal. Este hecho constituye un avance formal importante que se concretiza sobre todo al clarificar las funciones y servicios públicos que estarán bajo el encargo de los ayuntamientos.

Un paso también en este rumbo, fueron los términos aprobados de asociación y coordinación intermunicipal. El texto de la Constitución veracruzana es prácticamente el mismo a la reforma federal, las posibilidades de coordinación y asociación de municipios se amplían hacia la búsqueda del “mejor ejercicio de sus funciones” y no sólo a la prestación de servicios públicos. Se abre la posibilidad de que esta coordinación o asociación se dé para promover planes de desarrollo intermunicipales, lo cual es una gran necesidad ya que los problemas ambientales, y en general del desarrollo, son complejos y de características regionales, y por tanto se requiere de la aplicación de estrategias que rebasan las fronteras de los municipios. Esta posible asociación de municipios contempla la posibilidad de hacerla con municipios de otros estados, previa autorización del Congreso.

En torno al tema de las relaciones intergubernamentales, una ponencia que causó polémica en los foros oficiales fue la presentada por el entonces alcalde del municipio indígena de Zongolica, de extracción panista, Athos Hinojosa Amador quien se quejó de las presiones que ejercen los diputados locales en los municipios y planteó la necesidad de reglamentar que la Legislatura no ejerza ninguna presión de cualquier tipo en forma individual o a título personal por medio de los diputados sobre los ayuntamientos, así como no tener injerencia en las decisiones que el ayuntamiento tome, ya que se vulneran y restringen las garantías que les concede a los ayuntamientos la propia Constitución. Esta propuesta fue respaldada por nueve presidentes municipales más.

CLARIDAD DE FUNCIONES
Y SERVICIOS MUNICIPALES

Servicios públicos municipales

De acuerdo con la reforma al 115, la ley veracruzana acepta ya que sólo con la voluntad de los ayuntamientos, el estado pueda hacerse cargo de obras o servicios públicos municipales. En la lista de funciones y servicios municipales que tienen a su cargo los ayuntamientos, hay una coincidencia casi total entre la reforma local y federal.¹¹ De acuerdo con la Constitución anterior el gobierno del estado podía decidir en dónde y de cuáles obras y servicios municipales se haría cargo directamente pasando por encima de los municipios. En la reforma se pone por delante el juicio del ayuntamiento para decidir la participación del gobierno del estado en la administración de los servicios. Este aspecto resultó trascendente para la realidad municipal veracruzana, las reformas que resultaron de este proceso (Ley Estatal de Agua y la Ley Orgánica Municipal) han permitido la recuperación de servicios como los sistemas de agua y tránsito por parte de los municipios. El caso más sobresaliente ha sido la municipalización de estos servicios en la capital de Xalapa.¹²

En concordancia con la reforma constitucional federal, ya queda establecido que pueden los particulares obtener concesiones por parte del ayuntamiento para la prestación de los servicios públicos y para la ejecución de obras. Se aclara que el ayuntamiento tiene a su cargo no sólo servicios públicos *sino funciones*. Se cambian los nombres de algunos servicios como el de limpia pública (limpia, recolección, traslado tratamiento y disposición final de residuos); calles, parques y jardines (construcción y mantenimiento de...); policía (seguridad pública), y se agrega el drenaje. Por otra parte, se

¹¹ En el articulado local se agrega una función municipal: "promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico" que fue producto del trabajo de la subcomisión legislativa ya en la fase de la redacción del dictamen, cosa que se aprobó sin mucha discusión.

¹² El ex alcalde de Xalapa, Rafael Hernández Villalpando demandó en un juicio de controversia constitucional al gobierno del estado para que se permitiera que estos servicios pasaran a poder del municipio. El triunfo legal del ayuntamiento ahora se vio fortalecido con la reforma municipal.

aclara la autoridad del gobernador del estado para que la policía preventiva municipal pueda acatar sus órdenes, en los casos en que éste los juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Agregados locales a la lista de funciones y servicios municipales fueron: la promoción y organización de la sociedad para la planeación y la salud pública municipal. Policía municipal.

El diputado municipalista, Tomás Trueba ex alcalde de Orizaba y de extracción panista criticó el hecho de que la fracción XI del artículo 71 del dictamen de reforma a la Constitución local, que menciona las funciones y servicios municipales señalara el agua potable, drenaje y alcantarillado, sin contemplar “la disposición de sus aguas residuales” tal y como lo señala la fracción III del artículo 115 federal. Trueba cuestionó la voluntad de los demás integrantes de subcomisión para corregir lo anterior:

En el dictamen que estamos analizando dice: “Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales: a) agua potable, drenaje y alcantarillado, pues nada más le faltan esas pequeñas cosas que deben ser acordes con el 115.” Y si mal no recuerdo, aprobaron y dijeron que se pusiera, pero no está. A lo mejor es el berrinche de que no quise firmar (se refiere al acta del dictamen) ... “no firmaste, pues ahora te castigo y yo soy la mayoría”...¹³

Otro punto de contradicción fue el hecho de que se agrega a las funciones y servicios municipales, la salud pública municipal. Trueba cuestionó esto, ya que existe una ley estatal de salud pública y porque en la realidad veracruzana “no existe la salud pública municipal”. Finalmente tampoco se aprobó la propuesta de Trueba de considerar el catastro como un servicio público municipal.

Reglamentación

De acuerdo con la reforma al 115, la Constitución de Veracruz indica que el Congreso debe hacer leyes para regular la expedición

¹³ Intervención del diputado panista Tomás Trueba Gracián. Versión estenográfica de la discusión en lo particular del dictamen de Reforma Integral a la Constitución de Veracruz.

de los bandos de Policía y Gobierno y el conjunto de reglamentos municipales. Ahora se establecen más claramente los contenidos de la reglamentación: administración pública, servicios públicos y participación ciudadana.

En la actualidad para guiar la acción de reglamentar su vida, los municipios veracruzanos se rigen por las bases normativas para expedir bandos de policía y Buen Gobierno,¹⁴ reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Estas bases regulan fundamentalmente la actuación de la Policía preventiva municipal, la procuración del orden público y la protección de los derechos de las personas y la seguridad pública. La gran mayoría de los municipios de Veracruz no cuentan con bandos y esto da lugar a muchas arbitrariedades y abusos. La Constitución y los derechos humanos no “bajan” a los ayuntamientos convertidos en disposiciones locales.

Uno de los temas de debate en los foros independientes que se realizaron durante el proceso de reforma veracruzano, lo fue el relativo al llamado “contencioso administrativo municipal”. La maestra Esperanza Sandoval Pérez, académica de la Facultad de Derecho de la universidad veracruzana felicitó la reforma al 115 de la Constitución federal al otorgar como facultad exclusiva de los ayuntamientos, reglamentar todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno público municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, dejando que las leyes estatales en materia municipal, contemplen lo referente al procedimiento administrativo.¹⁵

Sin duda uno de los ejes centrales en la administración pública ha sido la ausencia de aparatos judiciales adecuados para resolver las controversias entre los particulares y la administración muni-

¹⁴Por la modificación federal se le quitó el término “Buen Gobierno” quedando sólo como Bando de Policía y Gobierno.

¹⁵Maestra Esperanza Sandoval Pérez, académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz. Ponencia: Análisis de la reforma a la fracción II del artículo 115 Constitucional. Foro sobre la Reforma Municipal en México, Xalapa, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Xalapa-Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz, julio de 1999.

cial. Es un hecho a todas luces importante que la resolución de conflictos en la mayor de las veces se debe a la voluntad o no de las autoridades, o a veces a la capacidad de resistencia de los particulares. La reforma al 115 no dice nada al respecto de la organización de los órganos encargados de dirimir las controversias. Se deja a los estados regular estos procedimientos, que hoy los resuelven los tribunales contenciosos.

En este sentido, el nuevo 115, habla del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir controversias entre la administración y particulares que se darán bajo los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. En la reforma local a la Constitución de Veracruz este asunto quedó menospreciado. Se escribió un párrafo reducido y ambiguo que se refiere a “los procedimientos administrativos” en términos generales. No se avanzó en nada al respecto. Ésta es una laguna, ¿de qué manera y mediante qué órganos legales concretos se garantizan juicios justos en una controversia entre particulares y el municipio?

Otras funciones

Se asumen las facultades para la regulación del territorio municipal (zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, utilización del suelo, regularización de la tenencia de la tierra urbana, licencias y permisos de construcciones, reservas territoriales) en la formulación de programas de desarrollo regional, en la intervención en programas de transporte público de pasajeros y en la administración y custodia de las zonas federales. Este aspecto incluye una problemática trascendental para el estado de Veracruz, tal como lo señaló la directora de Desarrollo Urbano del municipio de Xalapa. Los municipios inmersos en zonas conurbadas habrán de actuar en el reconocimiento de un ámbito mayor que involucra varios municipios por la continuidad demográfica y física de sus asentamientos. Existen en el estado nueve zonas conurbadas, por lo que cada municipio en su jurisdicción habrá de expedir sus propias autorizaciones, observando el programa de zona conurbada en el que se ubica y reconociendo que los usos de suelo de

impacto mayor a su límite territorial requerirán de un acuerdo estatal en el marco de una instancia superior de planeación:

...el reciente decreto agrega atribuciones y fortalece al municipio, cuando éste no cuenta en lo general con los cuadros profesionales técnicos capaces de soportar tal facultad. Práctica palpable de ello, lo muestra el hecho de que a tres meses de expedida la ley de desarrollo regional y urbano estatal, señala el gobierno del Estado de Veracruz que únicamente el municipio de Xalapa, capital del estado, ha tomado sus atribuciones y responsabilidades en el marco vigente de planeación en Veracruz y específicamente bajo la norma individualizada que constituye el programa de ordenamiento urbano de esta zona conurbada, instrumento de observancia obligatoria aprobado por el honorable cabildo y la comisión de conurbación en 1994 e inscrito en el registro público de la propiedad en 1998.¹⁶

Nuevamente se plantea el tema de la capacidad técnica de los municipios para hacer realidad las nuevas atribuciones legales.

FORTALECIMIENTO FINANCIERO

LA REFORMA veracruzana, determinada por la reforma al 115 constitucional, incluyó elementos que fortalecen financieramente a los ayuntamientos. En lo referente a disposiciones que afecten el patrimonio municipal por un tiempo mayor al que dura el gobierno municipal en su encargo, se requiere del voto de dos terceras partes del cabildo. De acuerdo con el 115, la ley veracruzana señala que los ayuntamientos pueden proponer las cuotas y tarifas para el cobro de sus ingresos propios. En estos aspectos el texto local es casi el mismo que el federal. Con la reforma, los ayuntamientos pueden tener órganos de control interno autónomos como las contralorías.

¹⁶Lilly Areli Sánchez Correa, directora de Desarrollo Urbano del municipio de Xalapa 1998-2000. Ponencia Capacitación profesional frente a la atribución municipal en desarrollo urbano. Foro sobre la Reforma Municipal en México, Xalapa, Veracruz.

La ley veracruzana adopta la idea de no establecer subsidios ni exenciones en el pago de contribuciones, en el caso de los bienes de dominio público de la Federación, el estado y los municipios utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público; en la redacción de la ley veracruzana no se especificó esta restricción última. En este tema realmente no hubo ninguna discusión legislativa.

Una contradicción o diferencia entre ámbos ordenamientos y que no se discutió como tal en la Legislatura fue la siguiente: mientras que el artículo 115 señala que los recursos de la Hacienda municipal pueden ser manejados por los ayuntamientos en forma directa o *por quien ellos autoricen* (de acuerdo con las leyes), la redacción en la Constitución veracruzana sólo menciona que los recursos de la hacienda municipal se manejen en forma directa por los ayuntamientos. Este tema que pudiera parecer menor, tal vez sea importante aclararlo ya que en una Legislatura correspondiente al gobierno de Patricio Chirinos se manejó la idea por algunos legisladores, de poder otorgar el manejo de las tesorerías municipales a despachos de contadores o que un tesorero municipal pudiera fungir como tesorero de varios municipios rurales o indígenas a la vez. El argumento estaba centrado en la ineficiencia administrativa de los ayuntamientos y en la falta de capacidad técnica de los tesoreros. Esta idea no volvió a manifestarse.

Una temática expuesta en los foros fue el asunto hacendario. Todavía el municipio carece de una fortaleza económica y mientras el municipio no posea fuentes propias de riqueza gravable, no tiene fuerza para impugnar decisiones de la Legislatura que lo perjudiquen hacendariamente. En particular el investigador veracruzano Eduardo Andrade Rocha retomó “una vieja propuesta que se ha dado en diversos foros”: “...garantizar a través de una norma suprema casuística, precisa y objetiva, un número de contribuciones reservadas en forma exclusiva al municipio e intocable para la federación y los estados, cuyo producto estimado razonablemente asegure la autosuficiencia presupuestaria.”¹⁷

¹⁷ Eduardo Andrade Rocha. Ponencia Finanzas públicas municipales, la reglamentación municipal. Foro sobre la Reforma Municipal en México Xalapa, Veracruz.

Un punto que quedó pendiente y sin discusión es el servicio de catastro. Como se sabe el impuesto predial es el ingreso municipal propio, es decir, que no depende de las participaciones federales ni del Ramo 33, pero su cobro se basa en los estudios catastrales cuya estructura de servicio está en poder del gobierno del estado, en la mayoría de los municipios de la entidad. Este aparato técnico catastral en poder de la Secretaría de Finanzas es un obstáculo para el desarrollo financiero autónomo de los municipios. El diputado panista Trueba propuso sin ser aceptada su propuesta, la necesidad de considerar el catastro como un servicio público municipal.

Otro tema de discusión es el reparto presupuestario a los municipios. En este reparto siempre estarán en la cima los municipios grandes o ciudades medias, y finalmente las zonas marginales estarán en el fondo, lo que constituye una gran contradicción porque ya sumados estos municipios concentran a la mayor parte de la población del estado.

El Ramo 33 no ha representado un avance importante para la autonomía municipal. La entrega de estos recursos parte de la idea de que los municipios no tienen la capacidad técnica, administrativa y financiera, ni el adecuado control de recursos. Cosa que en parte es verdad, pero también es cierto que poco se ha hecho para que a los municipios se les permita tener esa fortaleza. Una autonomía económica real en un principio implicaría cometer muchos errores, pero ello obligaría a legislar para que los ciudadanos establecieran mecanismos de control sobre los recursos económicos y que éstos se apliquen de manera más eficiente y equitativa.

ASUNTOS PENDIENTES Y TEMAS RELEVANTES

Reconocimiento al papel que juegan las autoridades auxiliares

Una de las problemáticas más discutidas en los foros, tanto en los oficiales organizados por la Legislatura como en los foros orga-

nizados por los municipalistas, en este periodo, lo fue el tema del papel que juegan las autoridades auxiliares denominadas agentes y subagentes municipales. Estas autoridades elegidas por los vecinos en las congregaciones (territorios ajenos a la cabecera municipal), en la realidad adquieren un peso político y social no reconocido justamente en la ley. Ellas realizan tareas de impartición de la justicia y resolución de conflictos vecinales, garantizan el orden y la vigilancia de los derechos y obligaciones de la comunidad. Algunas agencias municipales son tanto o más importantes económica y socialmente que las cabeceras municipales donde están asentados los poderes del ayuntamiento. Sin embargo, los agentes y subagentes no tienen relación formal con el cabildo, y salvo escasas excepciones son tomados en cuenta a la hora de decidir por parte del alcalde.

Varias ponencias tocaron este tema. En particular Carlos Torres del ayuntamiento del Higo,¹⁸ sintetizó varias propuestas: remuneración económica a estos servidores públicos, reconocimiento legal a la figura del subagente municipal, incorporación al ayuntamiento como funcionarios municipales y mayores atribuciones en el manejo de recursos económicos municipales y en la toma de decisiones.

La doctora Lina Valadez, regidora de Amatlán de los Reyes, criticó los métodos de elección de los agentes municipales organizados por el ayuntamiento (voto directo) y el método de auscultación donde no interviene la ciudadanía y los alcaldes deciden quién es el agente municipal. Señaló:

Por lo que se puede advertir no hay facultad de elegir sus autoridades por parte de los ciudadanos, con ello, los ayuntamientos usurpan y violan los derechos de los gobernados, generando un presidencialismo como en la época del porfiriato, lo que nos demuestra que no hemos avanzado. Se propone que se legisle para garantizar que se utilicen formas democráticas en

¹⁸ Carlos Torres. Ponencia Propuesta de reforma al artículo 3o. de la Constitución del Estado. Memorias de los foros de consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz.

la designación de autoridades auxiliares, evitando formas antidemocráticas violatorias de los derechos fundamentales.¹⁹

En este aspecto la reforma poco avanzó. Desde la anterior Constitución se reconocía a los agentes municipales como servidores públicos auxiliares. En esta nueva reforma local, si bien es cierto, se reconoce la existencia de los subagentes municipales, no se avanza en una ampliación de sus facultades y atribuciones como verdaderas autoridades auxiliares que son.

Con la reforma, los agentes y subagentes se elegirán de acuerdo con la norma establecida por la ley electoral. La elección de agentes se realizará por voto secreto, plebiscito o auscultación igual que antes con la diferencia de que el ayuntamiento ya no organizará el proceso, sino el Instituto Electoral Veracruzano. Esto último puede posibilitar procesos de elección más limpios o entorpecer las formas propias de elección decididas por las comunidades, depende del grado de respeto que el organismo electoral tenga hacia las formas propias de decisión de las congregaciones y del grado de imparcialidad del órgano.

Derechos indígenas

Antes de Alemán, el gobierno de Patricio Chirinos incluyó en la Constitución local, la obligación de los ayuntamientos de considerar a las comunidades indígenas en la repartición presupuestal (en forma prioritaria y de acuerdo con los recursos municipales) y en los órganos de planeación y participación ciudadana. En este aspecto, fue en su momento, más avanzada la Constitución veracruzana que la reforma al 115 federal. A pesar del avance en Veracruz, que incluyó el reconocimiento a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, en su momento Chirinos fue duramente cuestionado por las organizaciones indígenas veracruzanas por considerarlo insuficiente aquel, ya que estaba por debajo de los acuer-

¹⁹ Lina Valadez García, regidora de Amatlán de los Reyes. Ponencia Autoridades auxiliares municipales: ámbito básico de gobierno. Foro sobre la Reforma Municipal en México, Córdoba, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Córdoba, agosto de 1999.

dos tomados en San Andrés y plasmados en la iniciativa de la ley Cocopa. El estado de la población indígena en 1995 de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda era de 1'352,744 personas es decir el 20.08 por ciento de la población del estado. Se calcula que de los 210 municipios de la entidad unos 76 tienen 30 por ciento o más de población indígena estimada. Una vertiente de las organizaciones sociales indígenas (MAIZ, Consejo Regional de Pueblos Nahuas y Popolucas, ayuntamientos, etcétera) han venido planteando desde 1996 la necesidad de que la reforma municipal incluya el reconocimiento a la existencia de municipios indígenas con sus formas de ejercicio de gobierno propios.

La licenciada Concepción Hernández Méndez, de la Fundación Rigoberta Menchú, experta en derecho indígena señaló una fuerte crítica a la reforma del 115 Constitucional:

El ayuntamiento clásico es un presidente fuerte con un ayuntamiento débil donde los indígenas no tienen ni voz ni voto... La Reforma al 115 constitucional no tomó en cuenta a los pueblos indios, en Huayacocotla el 92 por ciento de la población es indígena pero paradójicamente nunca ha sido gobernada por un indígena.²⁰

Junto con Concepción Hernández, Francisco Cano Castillo, director de Asuntos Indígenas de Playa Vicente coincidió en la necesidad de reconocimiento constitucional a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas "...y a la capacidad de los pueblos indios para dirigir su vida, especialmente en lo que respecta a su propio gobierno, formas de justicias, organización, para el desarrollo y para velar por sus propios intereses".²¹

También se planteó la cuestión de la transferencia de recursos financieros a las comunidades; la regulación de municipios ubicados en

²⁰ Concepción Hernández Méndez, Fundación Rigoberta Menchú. Ponencia: Reformas a la Ley Orgánica Municipal y a la Ley Electoral del Estado para garantizar el autogobierno indígena en los municipios veracruzanos con mayoría indígena. Foro sobre la Reforma Municipal en México, Córdoba, Veracruz.

²¹ Francisco Cano Castillo, director del Departamento de Asuntos Indígenas del ayuntamiento de Playa Vicente. Ponencia: Inclusión de los derechos indígenas en la legislación municipal. Foro sobre la Reforma Municipal en México. Córdoba, Veracruz.

zonas indígenas, reconocimiento de personalidad jurídica a las comunidades y la creación del municipio indio, con gobierno indio.

Se propuso reformar el artículo 115 constitucional para dar a los pueblos indígenas el reconocimiento global de su personalidad como entidades de derecho público, en atención a su carácter de culturas originarias. Otra propuesta fue en el sentido de crear un gobierno comunal y consagrarlo en la Constitución de la República como un cuarto nivel de gobierno al reconocerle autonomía, capacidad de gobernarse y solucionar sus problemas.

En otro orden de propuestas, se registran las de que los pueblos indígenas tengan representación política. Garantizar la participación de las minorías indígenas en los municipios no indígenas del estado, de tal manera que tengan participación proporcional en el cabildo municipal y en el Congreso a nivel de las diputaciones o en la elección por formas distintas a la elección por el sistema de partidos.

La ampliación del periodo de los gobiernos municipales

El PAN en la Cámara local insistió en este tema, al plantear la ampliación del periodo de gobierno municipal de tres a cuatro años. Tomás Trueba diputado de Acción Nacional ilustró el debate:

Normalmente el primer año es el que se acomodan, en el segundo año van agarrando vuelo, en el tercero se están despidiendo. Entonces, el alcalde muy poco puede hacer, no hay continuidad... Yo he hablado con muchísimos alcaldes porque he tenido la fortuna, desde 1995, de estar en la directiva plural de la Asociación Mexicana de Municipios de México A.C., AMMAC, de la cual todavía soy asesor, y hemos platicado con muchos ediles de todos los partidos políticos, y todos coinciden de que no les da tiempo... Creo que este es un clamor de muchos municipalistas, de mucha gente de diferentes partidos políticos, donde han dicho que tres años no son suficientes.²²

²²Intervención del diputado panista Tomás Trueba Gracián. Versión estenográfica de la discusión, en lo particular, del dictamen de Reforma Integral a la Constitución de Veracruz.

Para el PRI, en cambio el argumento para mantener los tres años del periodo municipal se centró en el gasto político y financiero del número de elecciones en el estado. De hecho la Legislatura que reformó la Constitución de Veracruz apenas duró dos años para poder homologar las elecciones de diputados con la de presidentes municipales. La Legislatura actual 2001-2004 tendrá una duración de cuatro años igual que el periodo de los presidentes municipales para que en las elecciones del 2004 se junten las elecciones de gobernador, de alcaldes y de diputados. El diputado priísta Guillermo Zorrilla ex alcalde de Tecolutla, apuntó:

Los que fuimos alcaldes tenemos que reconocer también que es muy difícil trabajar cuando en un momento dado estamos en procesos electorales continuos y permanentes todo el tiempo... Viene una oportunidad aquí en Veracruz de alcaldías de cuatro años, veremos el manejo y seguramente las próximas legislaturas que vengan tomarán en cuenta ello y probablemente sea una oportunidad y un ejemplo de ver si funciona o no, y seguramente otros legisladores que vengan después podrán hacerlo ahí.²³

Requisitos para ser edil

El diputado Tomás Trueba planteó en la Cámara su desacuerdo con varios cambios a la anterior Constitución con relación a los requisitos para ser edil. En concreto, los cambios definen que para ser edil se requiere ahora de una residencia no menor a tres años y no de cinco como antes y se elimina el requisito de saber leer y escribir.

Acerca del asunto de la residencia Trueba argumentó que cómo era posible que para ser gobernador se le exige al ciudadano una residencia de cinco años para garantizar que efectivamente tenga conocimiento de la problemática del estado, en cambio para ser edil se le pida tan sólo tres años, tiempo en el que no se garantiza un contacto y conocimiento de la realidad municipal. Se quejó de exclusión de sus puntos de vista en el seno de la subco-

²³Intervención del diputado priísta Guillermo Zorrilla. Versión estenográfica de la discusión, en lo particular, del dictamen de Reforma Integral a la Constitución de Veracruz.

misión que elaboró el dictamen: "...después de cierta negociación, de estira y afloja que eran 10 años mi propuesta, tres la que proponía el señor Gobernador en su nueva Constitución y cinco la vigente, dijimos que sea cinco años y quedamos de que se iba a quedar igual: cinco años, sorpresa, el dictamen dice tres."²⁴

El diputado Guillermo Zorrilla del PRI sostuvo que en el caso del gobernador se pedían cinco años porque la extensión del estado es mucho más grande que la de un municipio: "...y porque tres pueden ser suficientes para una persona para que conozca un municipio, alguien que vive en un municipio tres años, más de mil días conoce donde vive".²⁵

Con relación al requisito que se quita de saber leer y escribir para ser edil, la exposición de motivo señala que este requisito es anacrónico, partiendo del supuesto de un avance educativo mayor a nivel de educación básica en la ciudadanía veracruzana. Para el diputado Trueba este cambio constituye una regresión, en tono de ironía dijo:

¿Qué no sepan leer y escribir los ediles? Ni falta que hace, igual les van a pasar la Constitución, ¿para qué la van a leer? La van a votar, ¿tendrá algún caso que sepa leer un alcalde, tendrá caso que sepa leer un regidor?, ¿qué van a leer?, ¿qué van a escribir? Nada... Lástima que ahorita hay varios alcaldes que están en el banco de los acusados por no saber leer y escribir...²⁶

EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El arranque del proceso

El proceso para la reforma integral a la Constitución Veracruzana arrancó el 9 de febrero de 1999 cuando el gobernador Miguel Alemán creó la Comisión Técnica Jurídica para la Reforma Integral de la Constitución del estado, a dos meses de haber iniciado

²⁴Intervención del diputado panista Tomás Trueba Gracián.

²⁵Intervención del diputado priísta Guillermo Zorrilla.

²⁶Intervención del diputado panista Tomás Trueba Gracián.

su gobierno. Compuesta por especialistas de derecho constitucional, entre los que destacó la participación del doctor Francisco Berlín Valenzuela,²⁷ sus trabajos concluyeron el 13 de septiembre del mismo año, fecha en que la comisión hizo entrega al gobernador el proyecto de reforma integral a la Constitución Veracruzana. Ese mismo día el titular del Ejecutivo envió a la LVIII Legislatura la iniciativa. Esta comisión jugó un papel destacado al recoger las propuestas vertidas en los foros oficiales y determinar, en cierta medida, el sentido de la reforma.

La oposición fundamental en la primera estapa de arranque del proceso de reforma a la Constitución de Veracruz la conformó el Partido Acción Nacional y el presidente municipal de Xalapa, Rafael Hernández Villalpando, quienes al igual que académicos y juristas coinsideraron que para que se elaborara una Carta Constitucional nueva para Veracruz era indispensable conformar una asamblea Constituyente. El gobierno de Alemán modificó su postura al mencionar que más bien se trataba de una reforma integral a la Constitución, y no de una nueva Constitución, por lo tanto, la Legislatura actual podría hacer las modificaciones constitucionales necesarias. Tanto el PAN como Villalpando no modificaron su actitud de oposición a la reforma.

En el mes de agosto la comisión técnica tuvo contacto con las dirigencias del PAN, del PRI, del PVEM y del PT, con el presidente municipal de Xalapa, y con los alcaldes de Pánuco (PRI), Veracruz (PAN) y Coatzacoalcos (PRD), "municipios representativos de las zonas geográficas norte, centro y sur de la entidad, y de la pluralidad política imperante en el Estado de Veracruz".²⁸

Los foros oficiales e independientes

En marzo de 1999 se da la apertura de los foros de discusión organizados por la Legislatura, quien con la participación de los distin-

²⁷ Además de Berlín, formaron parte de la comisión Emilio O. Rabasa M., quien la presidió; Pericles Namorado Urrutia, José Lorenzo Álvarez Montero, Roberto López Delfín, quien fuera enlace directo del Ejecutivo con los partidos y Juan Carlos Gómez Martínez, entre otros.

²⁸ *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución de Veracruz*, septiembre de 1999.

tos grupos legislativos organizó nueve foros de consulta popular durante los meses de marzo y abril de 1999. Los foros se llevaron a cabo en Pánuco, Tuxpan, Poza Rica, Martínez de la Torre, Veracruz, Coatzacoalcos, Acayucan, Córdoba y Xalapa. En total se hicieron 278 propuestas de reforma que se integraron en cuatro tomos. En cada foro se abrió una mesa específica para la reforma municipal, en ella se recibieron un total de 46 ponencias. La participación de personas de los ayuntamientos fue escasa. De las 46 ponencias, sólo 10 fueron aportadas por representantes o funcionarios municipales. Participaron autoridades municipales de El Higo, Martínez de la Torre, Veracruz, Iztaczoquiltán, Huatusco, Alpatlahuac, La Antigua y Zongolica, hubo una participación mayor de ciudadanos en lo particular o representando a diversas asociaciones como barras de abogados y colegios de contadores.

Durante el mes de agosto de 1999 el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" conjuntamente con los ayuntamientos de Xalapa y Córdoba,²⁹ y la Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz organizó dos foros sobre reforma municipal, al margen del proceso de reforma constitucional de Veracruz. Los organizadores no consideraron la posibilidad de influir en el proceso de reforma local, ya que partieron de la consideración de que el tema municipal estaba marginado y la reforma veracruzana lo único que iba a hacer era retomar los elementos de la reforma constitucional del 115. Por eso la discusión tuvo como objetivo el realizar una reflexión de los alcances y limitaciones de la reforma federal para comprenderla mejor, y hacer una crítica y exponer pendientes. Se recogieron un total de 35 ponencias, de las cuales tres fueron de ediles, 15 de funcionarios (13 de los cuales eran del ayuntamiento jalapeño), cinco de organizaciones civiles y cuatro de académicos. Participaron ediles y funcionarios de los municipios de Xalapa, Córdoba, Amatlán de los Reyes, Carrillo Puerto, Cuitláhuac, Córdoba y Playa Vicente, además de representantes

²⁹Estos foros fueron producto del proyecto de la Agenda para la Reforma Municipal impulsados a nivel nacional por una serie de instituciones: CIDE, IIS de la UNAM, CERE y CESEM, entre otras, y apoyado por la Fundación Ford. En estos eventos los alcaldes de Xalapa y Córdoba, Rafael Hernández Villalpando (Convergencia) y Armando Croda de la Vequia (PAN), respectivamente, participaron como convocantes y organizadores.

de las organizaciones: Movimiento Popular Lombardista de Veracruz, Frente de Defensa Ciudadana de Coscomatepec, Consejo Intermunicipal Ambientalista de la Región de Orizaba-Córdoba, Fundación Rigoberta Menchú; y de académicos del Instituto de Estudios Económicos y Sociales y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz. En el foro de Córdoba participaron dos legisladores locales que jugarían un papel importante en la discusión final de la reforma local como Enrique Romero (PRD) y Tomás Trueba (PAN), ex alcaldes municipalistas de Ciudad Mendoza y Orizaba, respectivamente.³⁰

La temática de los foros

Las temáticas aportadas con mayor insistencia, en estos foros, giraron en torno al papel asignado a las autoridades auxiliares (agentes y subagentes municipales), la introducción de formas de consulta democrática como el plebiscito y el referéndum, así como la introducción de la iniciativa popular; la problemática indígena municipal; la importancia de la capacitación y la mejora administrativa de los ayuntamientos; el fortalecimiento de la Hacienda municipal y una distribución más equitativa de los recursos federales a los municipios más pobres; y la demanda de mayor respeto político de la Legislatura hacia los ayuntamientos. Anteriormente apuntamos el contenido de la discusión de algunos de estos aspectos.

Otros temas expuestos fueron los relativos a las atribuciones que en materia ambiental tienen los ayuntamientos. Se propuso la inclusión de los municipios en un sistema integral de protección al ambiente y el equilibrio ecológico, y la creación en todos los municipios veracruzanos de direcciones de Ecología como parte del organigrama municipal, así como la constitución de los comités municipales de Ecología con participación de la sociedad civil.

³⁰ Tomás Trueba fue dirigente de la Asociación Mexicana de Municipios de México, A.C. (AMMAC). Enrique Romero fue impulsor del Parlamento Ciudadano de Ciudad Mendoza en el trienio 1994-1997.

El tema de la capacitación

En torno al mejoramiento de la capacitación del servicio público municipal, las ponencias insistieron en establecer una serie de disposiciones que garanticen la profesionalización. Por ejemplo, el doctor Lorenzo Gogearcochea de Tuxpan, planteó la necesidad de que las autoridades locales (síndicos y regidores) tuvieran como escolaridad mínima la primaria; la preparatoria para alcaldes y educación profesional para los tesoreros.³¹ Un planteamiento repetido fue que los aspirantes a ediles tomarán un curso de administración pública básica que cubriera los aspectos necesarios para el desempeño del cargo (leyes, manuales de procedimientos, Ramo 33, manejo de presupuestos, etcétera), se propuso que estos cursos fueran obligatorios y con valor curricular, e incluso calendarizarlos en forma permanente durante el transcurso del periodo de gobierno. En este mismo sentido Felipe de Cruz Antonio, del Partido del Trabajo en Tuxpan, propuso la creación de un Sistema Estatal de Capacitación Municipal.³²

Uno de los temas coincidentes vertido en los foros oficiales e independientes fue el tema de la capacitación. Así lo manifestó la directora de Desarrollo Urbano del ayuntamiento de Xalapa, al referirse a las atribuciones en materia de desarrollo urbano que se amplían con la reforma al 115:

No es la falta de convicción de la facultad de gobernar de los municipios, sino la carencia de formación y capacitación de cuadros profesionales en la materia y la falta de recursos, lo que provoca que las administraciones públicas municipales al enfrentarse intempestivamente a esta atribución opten por convenir con el gobierno del estado, para que éste continúe

³¹ Lorenzo Gogearcochea, ponencia Formas de gobierno, memorias de los foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz. En sentido adverso, la reforma constitucional eliminó cualquier tipo de requisito de escolaridad, incluso el saber leer y escribir.

³² Felipe de Cruz Antonio, ponencia Por un sistema estatal de capacitación municipal, memorias de los foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz.

con base en sus atribuciones debidamente sustentadas, expidiendo las autorizaciones.³³

Pidió formar profesionales en el estado, desde las universidades crear una licenciatura en Asentamientos Humanos o Desarrollo Urbano, la cual se imparte en otras universidades como la UAM y la UANL o la maestría en Gestión Urbana y el doctorado en Arquitectura y Urbanismo. Criticó el hecho de que la universidad veracruzana tienda más a la generación de investigaciones, que a la actividad diaria a la que se enfrenta el funcionario público.

La conclusión en la Cámara local

Hasta septiembre de 1999, la comisión técnica nombrada por el Ejecutivo realizó el estudio de los foros de consulta y entregó la iniciativa de ley a la Legislatura, el 13 de septiembre. Finalmente vendría la discusión en la Cámara. Para ello se formaron nueve subcomisiones de trabajo, una por cada aspecto de la iniciativa de reforma constitucional. Para el tema de lo municipal se formó una subcomisión específica formada por cinco diputados que antes habían sido alcaldes veracruzanos. El diputado panista Tomas Trueba se quejó de la exclusión de sus puntos de vista en esta subcomisión, sin embargo avaló el contenido de la reforma en los artículos 68, 69, 70 y 71 en términos generales, aunque precisó algunas diferencias puntuales que anteriormente expusimos. Durante los trabajos de esta subcomisión se realizó una convocatoria a alcaldes para una reunión que recogiera sus puntos de vista, desgraciadamente sólo acudieron pocos alcaldes como el de Pánuco y el de Xico, los cuales avalaron el contenido de la reforma en lo que respecta a esta subcomisión.

A la par de todo el proceso de reforma, se produce el proceso de negociación de los puntos más trascendentes entre el PRD y el ejecutivo. El PRD (la fracción parlamentaria dirigida por el diputado

³³ Lilly Areli Sánchez Correa, directora de Desarrollo Urbano del municipio de Xalapa 1998-2000, ponencia Capacitación profesional frente a la atribución municipal en desarrollo urbano, foro sobre la Reforma Municipal en México, Xalapa, Veracruz.

Juan Vergel y la dirección estatal, presidida por Arturo Herviz) nombró a una comisión de asesores de la que formó parte Víctor Andrade, Margarita Guillaumin y Daniel Nava. De parte del Ejecutivo estatal participó Roberto López Delfín, secretario particular del gobernador y Jorge Uscanga, subsecretario de Gobierno. En esas reuniones se acordaron las propuestas finales que fueron motivo de estira y afloje, hasta llegar a acuerdos, de manera que en la votación final fueran juntos el PRI y el PRD.

En la votación final de la Legislatura votaron 33 diputados a favor (25 del PRI, seis del PRD, uno del PT y uno del PVEM), el PAN votó en contra con 8 votos. En Veracruz para que una reforma constitucional sea legal debe contar con la aprobación mayoritaria de los ayuntamientos. De parte de los ayuntamientos 194 emitieron su voto en sentido aprobatorio; de los cuales 185 hicieron llegar por escrito su voto, nueve que por no emitirlo en término legal se considera aprobatorio, y 16 ayuntamientos dieron su voto en contra. Los ayuntamientos que votaron en contra fueron los siguientes: La Antigua, Boca del Río, Citlaltepetl, Coatzacoalcos, Córdoba, Chiconquiaco, Ixmatalhuacan, Juan Rodríguez Clara, Naranjos-Amatlán, Orizaba, Playa Vicente, Tantoyuca, Tepatlaxco, Tomatlán, Totutla y Xalapa. De estos ayuntamientos la mayoría estaba presidida por miembros del PAN, a excepción de Coatzacoalcos (PRD) y Xalapa (Convergencia).

La posición del PAN

En opinión de los legisladores del PAN, la iniciativa del Ejecutivo no tomó en consideración las opiniones vertidas en los foros de consulta y la comisión nombrada por la Legislatura para darle seguimiento a las propuestas no funcionó. Durante el debate parlamentario para aprobar la reforma a la Constitución, el legislador panista Jesús Santamaría afirmó que no fueron tomadas en cuenta tampoco, las propuestas vertidas en las subcomisiones de trabajo:

...estamos en contra porque los trabajos que se hicieron en subcomisiones, las propuestas que se hicieron y sobre todo la

manera en que se recogieron las propuestas y se plasmaron en esta iniciativa que estamos analizando no fueron precisamente las propuestas de las subcomisiones ni de los demás diputados sino fue el punto de vista de uno o unos cuantos diputados. No podemos estar a favor de una iniciativa en la que se quedaron a un lado en la discusión de las subcomisiones muchas de las propuestas de los foros de consulta, muchas de las propuestas de todos los partidos...³⁴

Una de las argumentaciones más importante de la fracción panista para votar en contra de la reforma a la Constitución fue la exclusión de sus propuestas mediante maniobras del PRI en las comisiones legislativas. Antes de la iniciativa del gobernador Miguel Alemán, había 40 iniciativas de reformas a la Constitución, de las cuales el PAN había elaborado 21 propuestas de reforma en siete iniciativas para reformar 33 artículos constitucionales.

El 4 de noviembre de 1999 tuvo lugar una reunión de las comisiones unidas para discutir el método de trabajo, el 15 de noviembre se acordó formar nueve subcomisiones acordes con los nueve títulos de la Constitución vigente. Al respecto la diputada panista Gloria Olivares, descalificó el trabajo realizado en las subcomisiones por no tomar en consideración otras iniciativas más que la del Ejecutivo:

En algunas subcomisiones, sólo sesionaron una vez por 20 minutos sin algún invitado (Hacienda y Crédito), en otras sólo se discutió una iniciativa: la del Ejecutivo. En la del Poder Judicial apenas si nos dio tiempo de escuchar al Procurador de Justicia, Magistrados, Maestros del Derecho Constitucional y al Consejo de Asistencia Social para Niños y Niñas. Señores, no hubo entre los diputados discusión, análisis comparativo y mucho menos consenso de cada uno de los artículos de la

³⁴Intervención del diputado Jesús Santamaría (PAN) en la Legislatura local. Versión estenográfica de la discusión, en lo general, de la reforma integral a la Constitución de Veracruz, 14 de enero de 2000.

actual Constitución y mucho menos se revisaron las otras iniciativas.³⁵

El PAN luego formularía una controversia constitucional por tratarse, en su opinión, de una nueva Constitución y no de una reforma. El juicio lo perderían en los tribunales federales.

Antes del proceso de reforma, en 1998, cuando todavía era gobernador Patricio Chirinos, el diputado Tomás Trueba planteó una iniciativa para tener en el estado una Ley de Coordinación Fiscal, la propuesta de ley que se votó con el consenso de todos los partidos y que incluyó un ordenamiento para la entrega de recursos financieros y una mayor claridad de las fórmulas de distribución. Aunque él y su partido votaron en contra del dictamen, en el debate particular de la reforma constitucional, el diputado Trueba afirmó al tratarse lo municipal: “Los 4 artículos correspondientes que hablan del municipio son bastante congruentes con lo que es la Reforma al 115 Constitucional... hay grandes logros, si, está casi copiado el 115 constitucional...”³⁶

Pero se quejó amargamente de exclusión al interior de la subcomisión legislativa que trabajó estos artículos referentes a lo municipal.³⁷ Expuso varias divergencias, entre ellas el reducir el tiempo de residencia de cinco a tres años como requisito para ser candidato a presidente municipal. Otra fue su oposición a eliminar el requisito de saber leer y escribir para ser edil de un ayuntamiento.

En resumen, el PAN mantuvo una posición de principios ante la supuesta ilegalidad de reformar la Constitución de Veracruz por parte del gobernador Miguel Alemán. Aunque como fracción parlamentaria avalaron la realización de los foros de consulta de la Legislatura, se mantuvieron al margen del proceso de negociación final entre el PRD y el Ejecutivo y se quejaron de marginación en el trabajo de las subcomisiones legislativas.

³⁵Intervención de la diputada Gloria Olivares (PAN). Versión estenográfica de la discusión, en lo general, de la reforma integral a la Constitución de Veracruz.

³⁶Intervención del diputado Tomás Trueba.

³⁷Dicha subcomisión estuvo formada por cinco diputados que fueron alcaldes: Valentín Casas Cortés, Guillermo Zorrilla Fernández, Víctor Lara González del PRI, Tomás Trueba, del PAN y Enrique Romero del PRD.

La posición del PRD

La reforma constitucional fue negociada fundamentalmente entre el Ejecutivo estatal y el PRD. Este último afirmó que el PRI y el Ejecutivo aceptaron sus propuestas tales como la inclusión del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. No obstante la diputada Victoria Gutiérrez votó en contra de la reforma y la diputada perredista de Coatzacoalcos, Gloria Rasgado, no asistió a la sesión de la Cámara local que la aprobó.

En la discusión final para aprobar la reforma, el diputado Enrique Romero Aquino, defendió la postura oficial del PRD, de aliarse con el Ejecutivo estatal y el PRI al considerar que lograron eliminar una primera iniciativa del Ejecutivo:

... es falso que estemos los diputados del PRD aprobando la reforma de Alemán, el documento alemanista simplemente sirve de base para un nuevo documento donde hay 71 modificaciones... Consideramos que logramos echar para atrás un intento de contra reforma y avanzar considerablemente en algunas propuestas de reforma por parte del Partido de la Revolución Democrática que favorecen la transición a la democracia y la construcción de un auténtico Estado de Derecho...³⁸

El PRD tuvo una influencia notable en el producto final de la reforma constitucional en los siguientes aspectos:

1. Se incorporan figuras de democracia semidirecta como el referéndum, el plebiscito y se otorga a los ciudadanos el derecho de iniciativa. En el caso de los dos primeros se modificó el texto de la iniciativa para que no sólo sea facultad del gobernador convocar a ellos, sino que se incluye al Poder Legislativo y los ayuntamientos. El referéndum será obligatorio para la derogación de la Constitución.

³⁸Intervención del diputado Enrique Romero Aquino (PRD). Versión estenográfica de la discusión en lo general de la reforma integral a la Constitución de Veracruz.

2. Ante el silencio administrativo de las autoridades, se eleva a rango constitucional la obligatoriedad de contestar por escrito en un plazo no mayor a 45 días hábiles al derecho de petición de los ciudadanos y, en algunos casos, el silencio de la autoridad se considera como una respuesta afirmativa (afirmativa ficta).
3. Se establece como facultad exclusiva del Poder Legislativo el nombramiento del titular del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización (en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda), por mayoría calificada de dos tercios. De igual forma ocurre con el nombramiento del presidente de la Comisión de Derechos Humanos. Además se le da la facultad al Poder Legislativo de ratificar el nombramiento del procurador de Justicia por mayoría calificada de dos tercios.
4. En cuanto a la integración del Poder Legislativo se pone como tope máximo de sobrerrepresentación del partido mayoritario, cuatro escaños en caso de que sean menos de 50 los integrantes de dicho poder y de cinco si son más de 50.
5. El gobernador podrá ser sujeto de juicio político.

Los pendientes que el PRD no pudo incorporar a la reforma de la Constitución local fueron los siguientes: el reconocimiento a los derechos y la cultura indígena, la planeación democrática, el servicio civil de carrera, el desarrollo regional en áreas estratégicas y prioritarias, la soberanía energética, de la suficiencia alimentaria, la mejora de la calidad de vida y de la distribución equitativa del ingreso y la representación proporcional absoluta en el Poder Legislativo.

Aunque en sus planteamientos esenciales el tema municipal no aparece como tema estratégico, la bancada perredista había presentado una iniciativa de reforma a la ley orgánica del municipio libre en julio de 1999. En ella buscaban entre otros puntos: otorgar mayores facultades al ayuntamiento, al secretario y al tesorero, disminuyendo las del presidente municipal y se creaba la comisión edilicia del medio ambiente, propuesta esta última que sí se incorporó a las reformas a la Ley Orgánica Municipal.

Otros aspectos que planteaba como lo referente a los servicios y concesiones, a la iniciativa popular y los derechos y obligaciones de las “comunidades indígenas” fueron retomados en la reforma constitucional de Alemán.

El PT

El PT se sumó a las propuestas del PRD para plantear las figuras de democracia semidirecta: plebiscito, referéndum y la iniciativa popular y para considerar al titular del Poder Ejecutivo sujeto a juicio político. Aunque votó a favor de la reforma constitucional, su diputado Ezequiel Flores se inconformó públicamente, porque no se consideró una modificación para restar la proporción del monto de las partidas presupuestales que reciben los partidos con mayor votación, en detrimento del financiamiento que reciben los partidos pequeños que tienen menor votación. No tuvo propuestas acerca de lo municipal.

El PRI

Para el PRI constituyó un logro la incorporación de los planteamientos de la oposición como lo fue la inclusión de figuras de democracia semiindirecta como el plebiscito y el referéndum al texto constitucional. Otra de las demandas recogidas por el gobernador fue la integración de la composición de la Cámara de Diputados. El PRI pudo acordar la proporción de 60-40 en la cantidad de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, respectivamente. Así, el partido que obtenga la mayoría, si la cámara está compuesta por menos de 50 diputados, podrá tener un máximo de cuatro legisladores elegidos por representación proporcional, y en caso de que la Legislatura se integre por más de 50 diputados, el partido que obtenga la mayoría no podrá contar con más de cinco diputados elegidos mediante este principio. En ningún caso la Legislatura del estado podrá tener más de 60 diputados; además, ningún partido político podrá tener más diputados que el número de distritos uninominales existentes en la

entidad. "...esta petición de los partidos de la oposición al nuestro, el Partido Revolucionario Institucional, en las subcomisiones que participaron en el diálogo de altura que se tuvo con ellos fue aceptada y ahí está en el dictamen que estamos analizando".³⁹

Con relación al tema de lo municipal, el PRI como partido no defendió públicamente ningún planteamiento que no fuera presentado por el Ejecutivo.

CONCLUSIONES

LA REFORMA en Veracruz fue una reforma limitada. Los aspectos más innovadores como la inclusión del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, sin negar su trascendencia quedaron incorporados a un marco democrático reducido que se requiere ampliar. En Veracruz aún se carece de una vocación municipalista, en los poderes Ejecutivo y Legislativo persiste la resistencia a reconocer en los ayuntamientos entidades capaces de asumir y aplicar su autonomía. Lo más importante para el futuro es que estas figuras de democracia participativa ya son parte de la realidad jurídica veracruzana.

Se fortalece la autonomía municipal en concordancia y en la medida de la reforma al 115 de la Constitución federal. Existe una claridad de las funciones y servicios a cargo del municipio y se elimina en la administración de los servicios la intervención forzada del gobierno del estado, como en Veracruz se hacía con el servicio de agua potable.

La reforma dejó pendientes una serie de inquietudes de diversos sectores de la sociedad veracruzana, de las autoridades municipales y partidos, como los temas de fortalecimiento financiero de los municipios, el reparto equitativo de los recursos a los municipios, el pleno reconocimiento al papel de las autoridades auxiliares, el reconocimiento a los derechos indígenas en el ámbito local, la ampliación del periodo de los gobiernos municipales, el

³⁹Intervención del diputado Alberto Uscanga Escobar (PRI). Versión estenográfica de la discusión en lo general de la reforma integral a la Constitución de Veracruz.

papel de la capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, entre otros temas.

La reforma alemanista abrió un insuficiente proceso de consulta, en el cual lo municipal no fue considerado relevante. La participación de la sociedad y de las autoridades municipales no fue trascendente y no se consideró necesaria para reformar la Constitución.

Mientras el PAN mantuvo una posición principista de no avallar el proceso y el resultado final, el PRD sí pudo influir en cierta forma al incluir algunas de sus propuestas partidistas, que si bien es cierto representan un avance, se requerirán nuevos intentos para perfeccionarlas en términos legales. La figura central de la reforma en Veracruz, fue el gobernador Miguel Alemán quien mantuvo en términos generales sus propuestas. El papel de los municipalistas en este proceso fue más bien de carácter marginal, sin considerar la posibilidad de influir en el resultado final de la reforma. Se tendrá que evaluar si esta postura fue correcta o más bien fue un error de apreciación.

LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ

EL PROCESO de reforma constitucional en Veracruz terminó en febrero del 2000. Casi un año después, en enero del 2001, el Congreso local reformó la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz. La reforma a la ley municipal incluyó los elementos señalados en la reforma al 115 federal y en la reforma a la Constitución del estado. Pero, además de eso realizó algunas modificaciones importantes, algunas de ellas restrictivas para la vida municipal, otras en cambio son innovaciones que fortalecen la institución del ayuntamiento, y otras más que son adecuaciones a las legislaciones reformadas. Cabe señalar que se aumentaron atribuciones y facultades para los ayuntamientos. La Ley Orgánica del 9 de febrero de 1984 disponía de 20 atribuciones para

los ayuntamientos. La nueva ley en su artículo 35, dicta 47 atribuciones.⁴⁰

Innovaciones y adecuaciones sobresalientes

Participación ciudadana

El ayuntamiento puede convocar a referéndum o plebiscito. Se establece la consulta pública para la toma de decisiones. El ayuntamiento podrá celebrar consultas populares cuando se requiera tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés público del municipio. La consulta popular puede sustituir las limitaciones de ley que existen en los municipios para la celebración del plebiscito y el referéndum, en lo que significa la ampliación de los contenidos de una consulta ciudadana. Incluso existe la posibilidad de que la ciudadanía pueda solicitar la celebración de esa consulta. La ley pone como requisito el hecho de que lo soliciten al menos el 0.5 por ciento de los ciudadanos del municipio, aplicando las mismas disposiciones que se solicitan para la iniciativa popular (credenciales de elector, con firmas). En Xalapa, con una población aproximada de 300,000 habitantes se requerirían unas 1,500 firmas. Se adecúa la ley al reconocimiento a los subagentes municipales.

Capacitación y profesionalización

Es una atribución del ayuntamiento promover el desarrollo del personal y condiciones para crear el servicio civil de carrera, así como capacitar a los servidores públicos de los diversos niveles y áreas de la administración pública municipal, a los agentes y subagentes municipales, así como a los jefes de manzana. Estos elementos recogen las propuestas de la ciudadanía en el sentido de mejorar la calidad del servicio de las administraciones, funcionarios y autoridades municipales quienes por regla general tienen bajo rendimiento productivo y laboral. Los ayuntamientos ahora

⁴⁰Francisco Domínguez Canseco, "La Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz", *Las reformas al 115 Constitucional*, revista *Transición*, núm. 32.

pueden aplicar recursos en forma más institucional para la capacitación y el desarrollo personal y laboral. Esta atribución es importante, ya existe como posibilidad la inversión de recursos para la capacitación. El llevar a la práctica esta disposición dependerá por una parte del grado de voluntad que las autoridades municipales tengan para asociarse y saldar sus necesidades técnico-educativas, y por otra parte, depende de las condiciones que puedan ofrecer la Federación y el gobierno estatal para favorecer y no obstaculizar las acciones municipales en este sentido.

Impulso a la planeación del desarrollo municipal

Se incluye como atribución la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo que estaba contemplada en la ley estatal de planeación, pero que se dejaba a un lado en la ley orgánica municipal. Los ayuntamientos podrán realizar estudios y programas de investigación, capacitación y orientación en materia de desarrollo municipal, comunitario y de participación social. En este aspecto se fortalece la vinculación de los ayuntamientos con universidades e instituciones especializadas en temas relacionados con las problemáticas municipales para una mejoría en las alternativas de desarrollo y capacitación.

Reconocimiento a figuras de administración pública paramunicipal

La ley establece claramente la normatividad para la creación y funcionamiento de organismos descentralizados, empresas de participación municipal y fideicomisos municipales. Es un avance importante, puesto que estos organismos podrán tener a su cargo servicios, obras o recursos para el desarrollo, fortaleciendo las finanzas municipales.

Prioridad a las comunidades indígenas en el reparto de recursos intramunicipal

Se incorpora el texto de la reforma constitucional de Patricio Chirinos para los municipios con presencia de comunidades indí-

genas, los cuales obligatoriamente deberán de distribuir los recursos considerando de manera prioritaria a las comunidades indígenas e incorporando a representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana.

Facultades en materia ambiental

Se otorgan facultades a los ayuntamientos para crear y administrar zonas de reserva ecológica y la creación de la Comisión de Ecología. Demandas impulsadas por diversas autoridades, académicos y ambientalistas. Estas nuevas disposiciones requieren de una verdadera capacitación y sensibilización a las autoridades locales para que no se queden en letra muerta.

Claridad de funciones y servicios municipales

Se adecúa la ley orgánica a las reformas anteriores. El ayuntamiento se puede hacer cargo de los servicios de agua potable y alcantarillado, seguridad pública, tránsito y transporte público municipal, y la intervención del Ejecutivo para la administración de los servicios será sólo a petición expresa del ayuntamiento.

Retrocesos

Requisitos para constituir un municipio libre

En Veracruz la tendencia a la creación de nuevos municipios ha sido una constante en las últimas décadas. De 203 se pasó a 207 municipios en la época del gobierno de Dante Delgado, luego durante el gobierno de Patricio Chirinos nacieron Tatahucapan de Juárez, Carrillo Puerto y el Uxpanapa como municipios independientes para sumar 210. En la actualidad las congregaciones de Sochiapa (Playa Vicente) y San Rafael (Martínez de la Torre) están luchando por independizarse. La reforma a la ley va contra esa tendencia al aumentar el requisito de número de habitantes necesario para poder solicitar la creación de un municipio, si antes se requerían 10,000 habitantes, ahora la ley exige 25,000.

Es de esperarse que esta medida legal agudice las confrontaciones entre las congregaciones independentistas y sus cabeceras y contra la Legislatura. La medida no queda ahí, la ley dice que cuando no se reúnan los requisitos del artículo mencionado se podrá suprimir un municipio, en cuyo caso éste pasará a formar parte de uno o más municipios vecinos. Difícil va a ser aplicar esta ley para decenas de municipios que no cumplen con el requisito de población de la nueva ley.

Se disminuye la presencia
del cabildo y se fortalece
al presidente municipal

Con una visión de que el cuerpo del cabildo es una “pequeña legislatura” y que el presidente municipal es el único con capacidades ejecutivas, se reformó la atribución antes conferida al ayuntamiento de rendir un informe anual del estado que guarda la administración municipal. La nueva ley le confiere esa facultad al presidente municipal, el cual rendirá “su” informe al ayuntamiento y a la ciudadanía.

La tendencia nacional del país está dirigida hacia la disminución de la concentración de facultades y decisiones del Ejecutivo y a un mayor peso de los poderes Legislativo y Judicial. En Veracruz no se da un proceso intencionado en ese sentido.

Por otra parte, anteriormente era obligatorio realizar semanalmente sesiones ordinarias de cabildo. Con la reforma ahora se realizarán por lo menos dos veces al mes. Esta medida no estaría mal si fuera acompañada de mayores atribuciones y obligaciones del síndico y el regidor, ya que así se refuerza la tendencia a centralizar las decisiones en el alcalde.

El proceso de la reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre

El proceso para modificar la ley fue sorpresivo, sin mediar consulta alguna y con el voto únicamente de los diputados del PRI.

La nueva LIX Legislatura del estado entró en funciones el 1.º de diciembre del 2000; en las primeras dos semanas se repartie-

ron las comisiones y organizaron sus espacios de trabajo. Antes de irse a las vacaciones de diciembre, el Ejecutivo envió la iniciativa de reforma orgánica del municipio libre que se somete al Pleno el 5 de enero de 2001, sin consultar a los partidos, y se aprueba inmediatamente por mayoría priísta en contra del voto del PAN y el PRD. Los ayuntamientos no fueron consultados para dicha reforma, ya que apenas habían tomado posesión las nuevas comunas el 1o. de enero de 2001, ocupados en los procesos de entrega y recepción de las administraciones.

Planteamientos finales

La existencia de cientos de municipios veracruzanos no pobres sino miserables no tiene que ver con la numerosidad de las demarcaciones municipales. Es más bien una cuestión de calidad de vida y ello está directamente vinculado con un modelo económico y político que estrangula a las regiones del país: la centralización de la Federación y la subordinación de los estados. La reproducción de este fenómeno, se presenta tal vez en una forma más grotesca en las relaciones del gobierno estatal con el conjunto de los municipios de la entidad. Los ayuntamientos, a su vez, repiten el esquema centralista con las congregaciones. La cabecera se queda con la mayor parte del pastel económico y político, en forma inequitativa.

El fenómeno de la disgregación del estado en numerosos municipios y la lucha de muchas comunidades por ser municipios libres, tiene que ver con la sensación de los habitantes de que no cuentan en los ayuntamientos con una representación adecuada. El fenómeno de la centralización se repite en los municipios, más cuando las comunas están conformadas por autoridades que no entienden que los recursos deben distribuirse entre todas las comunidades y no centralizarse en la cabecera. La gente por lo tanto opta por el camino de la independencia política. Para pensar en una República diferente, debemos pensarla con municipios fuertes, con municipios grandes en términos de grandeza, no necesariamente en dimensiones de territorio o de población.

Existe un problema de estructura municipal no planteado por la reforma. Vivimos con una estructura municipal obsoleta y que pertenece al tipo de municipio que no responde a las necesidades de los ciudadanos, y que simplemente reproduce los vicios y ninguna virtud de las otras estructuras de poder, el estado y la Federación. La modernización municipal se ha entendido sólo como un asunto de tecnología, pero no se ha realizado una reforma orgánica en los ayuntamientos que reforme la estructura presidencialista-centralista nulificadora del cabildo y de las autoridades auxiliares. Sin darle mayor peso político y económico a las congregaciones, los movimientos en pro del municipio libre van a seguir y se van a profundizar. La reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre cometió el error de endurecer los requisitos para conformarse como municipios y ligeramente continuó con el proceso de centralización del poder del alcalde por encima del ayuntamiento.

Hace falta revisar jurídicamente el régimen interior de los ayuntamientos para que existan órganos ciudadanos de participación, control y fiscalización de los recursos y conjuntamente con las autoridades la ciudadanía representada podría decidir el rumbo de las inversiones del gasto público.

La reforma municipal en Veracruz no tocó estos temas. Si bien, se revisó el marco jurídico para la elección de los agentes y subagentes municipales, reconociendo legalmente esta figura última, no se revisaron las facultades y atribuciones para reconocerlos como autoridades auxiliares con una representación e intervención formal en las decisiones del cabildo. La tendencia del país va hacia el reconocimiento del poder de los ciudadanos que se expresa a través de las autonomías municipales, de las indígenas, etcétera. Las reformas que siguen deberían profundizar más esos elementos.

El procedimiento para reformar la Ley Orgánica del Municipio Libre en el 2001, develó una característica peculiar de la clase gobernante veracruzana: no le interesa legislar con la opinión de los ciudadanos y autoridades de las municipalidades, y sólo cuando es absolutamente necesario, es decir, cuando no le alcancen los

votos para hacer legales los cambios, hace alianza con otra fuerza política distinta. Se requiere continuar con las reformas a la vida municipal con una clase gobernante más abierta a admitir puntos de vista de gente distinta políticamente, pero sobre todo capáz de escuchar e incluir los planteamientos y demandas de los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ MONTERO, JOSÉ LORENZO, *La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave y el proceso para reformarla*, Editora del Gobierno del Estado de Veracruz, 1998.
- BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO, "Nuevos contenidos constitucionales para el estado de Veracruz", revista *Transición en Veracruz*, Centro de Estudios para la Transición Democrática, núm. 32, febrero de 2001.
- DOMÍNGUEZ CANSECO, FRANCISCO, "La ley orgánica del municipio libre de Veracruz. Las reformas al 115 constitucional", revista *Transición en Veracruz*, Centro de Estudios para la Transición Democrática, núm. 32, febrero de 2001.

Informes, leyes e iniciativas

- 1er. informe de gobierno de Miguel Alemán Velasco. 1998-1999*, Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, noviembre de 1999.
- Ley núm. 76. De referendo, plebiscito e iniciativa popular*, H. LVIII Legislatura del Estado de Veracruz-Llave, octubre de 2000.
- Ley núm. 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, Gaceta Oficial, Gobierno del Estado de Veracruz, febrero de 2000.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, Grupo Editorial Anaya, 1998.
- Ley núm. 40. Orgánica del Municipio Libre*, Gobierno del Estado de Veracruz, Editora de Gobierno, Xalapa, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Prensa Nacional, México, D.F., 1993.
- Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, H. Cámara de Diputados, junio de 1999.

Legislación del Estado de Veracruz-Llave, Gobierno del Estado de Veracruz, 1992- 2001.

Exposición de motivos de la Iniciativa de Reforma Integral a la Constitución de Veracruz, Miguel Alemán Velasco, gobernador del estado de Veracruz, septiembre de 1999.

Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, diputados Jaime Garcés Veneroso, Enrique Romero Aquino, Victoria Gutiérrez Pérez y Juan Vergel Pacheco, H. LVIII Legislatura del Estado de Veracruz, julio de 1999.

Comparativo de las Propuestas del PAN, el PRI y la propuesta final en relación a la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios, diputado Tomás Trueba Gracián, H. LVIII Legislatura del Estado de Veracruz, diciembre de 1999.

Dictamen de las Comisiones Permanentes Unidas de Hacienda del Estado, de Justicia y Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Hacienda Municipal, de Planeación Municipal y del Ramo 033 en relación al Proyecto de Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Veracruz-Llave, H. LVIII Legislatura del Estado de Veracruz, diciembre de 1999.

Ponencias

Atanacio Reyes Márquez, Jesús Arenzano y Romualdo Hernández Facundo, "Propuesta de inclusión del referendo y la iniciativa popular en la legislación veracruzana", *Memoria de la Consulta Pública para la Reforma del Poder Legislativo*, Gobierno del Estado de Veracruz, 1996.

Leonardo Ferreiro Gómez, ponencia "Reforma Constitucional y participación ciudadana", *Memorias de los Foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz*, marzo-abril de 1999, H. Legislatura del estado.

Sergio Rivera Lam, ponencia "Reforma al artículo de la Ley Orgánica correspondiente a la Tesorería", *Memorias de los foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz*, marzo-abril de 1999 H. Legislatura del estado.

Felipe de Cruz Antonio, ponencia "Por un Sistema Estatal de Capacitación Municipal", *Memorias de los Foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz*, marzo-abril de 1999, H. Legislatura del estado.

- Lorenzo Gogeoascochea, ponencia "Formas de gobierno", *Memorias de los Foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz*, marzo-abril de 1999, H. Legislatura del estado.
- Carlos Torres, ponencia "Propuesta de reforma al artículo 3o. de la Constitución del Estado", *Memorias de los foros de Consulta para la Reforma Integral a la Constitución del Estado de Veracruz*, marzo-abril de 1999, H. Legislatura del estado.
- Esperanza Sandoval Pérez, académica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz, ponencia "Análisis de la reforma a la fracción II del artículo 115 constitucional", *Memoria del foro sobre la Reforma Municipal en México*, Xalapa, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Xalapa-Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz, julio de 1999.
- Lilly Areli Sánchez Correa, directora de Desarrollo Urbano del Municipio de Xalapa 1998-2000, ponencia "Capacitación profesional frente a la atribución municipal en desarrollo urbano", *Memoria del Foro sobre la Reforma Municipal en México*, Xalapa, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Xalapa-Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz, julio de 1999.
- Eduardo Andrade Rocha, ponencia "Finanzas públicas municipales, la reglamentación municipal", *Memoria del foro sobre la Reforma Municipal en México*, Xalapa, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Xalapa-Facultad de Derecho de la Universidad de Veracruz, julio de 1999.
- Lina Valadez García, regidora de Amatlán de los Reyes, ponencia "Autoridades auxiliares municipales: ámbito básico de gobierno", *Memoria del foro sobre la Reforma Municipal en México*, Córdoba, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Córdoba, agosto de 1999.
- Concepción Hernández Méndez, Fundación Rigoberta Menchú, ponencia: "Reformas a la Ley Orgánica Municipal y a la Ley Electoral del Estado para garantizar el autogobierno indígena en los municipios veracruzanos con mayoría indígena", *Memoria del foro sobre la Reforma Municipal en México*, Córdoba, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Córdoba, agosto de 1999.
- Francisco Cano Castillo, director del Departamento de Asuntos Indígenas del ayuntamiento de Playa Vicente, ponencia "Inclusión de los de-

rechos indígenas en la legislación municipal”, *Memoria del Foro sobre la Reforma Municipal en México*, Córdoba, Veracruz, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.-H. Ayuntamiento de Córdoba, agosto de 1999.

Intervenciones estenográficas

Enrique Romero Aquino, diputado del PRD, intervención en el Pleno de la Cámara. Versión estenográfica de la discusión, en lo particular, del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, enero de 2000.

Sergio Vaca Betancourt, diputado del PAN, intervención en el Pleno de la Cámara. Versión estenográfica de la discusión, en lo particular, del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, enero de 2000.

Tomás Trueba Gracián, diputado del PAN, intervención en el Pleno de la Cámara. Versión estenográfica de la discusión, en lo particular del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, enero de 2000.

Guillermo Zorrilla, diputado del PRI, intervención en el Pleno de la Cámara. Versión estenográfica de la discusión, en lo particular, del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, enero de 2000.

Jesús Santamaría, diputado del PAN, intervención en el Pleno de la Cámara. Versión estenográfica de la discusión, en lo general, del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, enero de 2000.

Gloria Olivares, diputada del PAN, intervención en el Pleno de la Cámara. Versión estenográfica de la discusión, en lo general, del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, enero de 2000.

Alberto Uscanga Escobar, diputado del PRI, intervención en el Pleno de la Cámara. Versión estenográfica de la discusión, en lo general, del dictamen de reforma integral a la Constitución de Veracruz, enero de 2000.

Entrevistas

Entrevista con Víctor Manuel Andrade Guevara, asesor de la fracción parlamentaria del PRD durante la H. LVIII Legislatura del estado, enero de 2002.

Entrevista con Alejandro Cossío Hernández, diputado local del PAN durante la H. LVIII Legislatura del estado, enero de 2002.

Entrevista con Víctor Molina Dorantes, diputado local del PRD, H. LIX Legislatura del estado, enero de 2002.

Entrevista con Cirina Apodaca Quiñones, diputada local del PAN, H. LIX Legislatura del estado, enero de 2002.

JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN*

ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS**

Oaxaca: una paradoja entre la diversidad municipal y el marco legal

EN 1999, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional del artículo 115 a partir de la cual se generó un conjunto de leyes en materia municipal con el propósito fundamental de fortalecer y dotar de autonomía a los municipios del país. La reforma establecía como plazo hasta el 23 de marzo de 2001 para que las legislaturas locales adecuaran sus constituciones y sus leyes secundarias a los nuevos lineamientos establecidos en el ámbito federal. Ello originó que cada entidad federativa iniciara su proceso de reforma municipal.

En el estado de Oaxaca, el proceso de reforma municipal se hizo de manera rápida: los cambios en la Constitución local se publicaron en el *Periódico Oficial del Estado* el 8 de diciembre de 2000 y la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca —que abrogó la Ley Orgánica Municipal anterior— se publicó el 23 de marzo de 2001 (véase anexo 5).

Dadas las características municipales de Oaxaca, se esperaba que el proceso de reforma tuviera un impacto significativo en el ordenamiento local de la entidad, así como que suscitara un intenso debate en la opinión pública. Lo anterior se infiere debido a que Oaxaca es el estado que cuenta con mayor número de municipios: 570 municipios agrupados en 30 distritos rentísticos,¹ que

* Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

** Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ Los distritos rentísticos son divisiones administrativas que se componen por un determinado número de municipios. Dentro de estos distritos, existen una o varias cabeceras municipales donde se encuentran oficinas del gobierno del estado, entre las que destacan principalmente la oficina de recaudación estatal, que depende de la Secretaría de Finanzas; es aquí donde acuden los ciudadanos que pertenecen a ese distrito rentístico a pagar im-

constituyen casi 25 por ciento del total nacional (véase anexo 2). Esta división política es resultado de la existencia de diversos factores sociales, culturales y étnicos que han coexistido y que encuentran un reconocimiento jurídico y político en una sola institución: el municipio.

Cabe señalar que, del total de municipios en el estado, 418 (73 por ciento) se rigen bajo esquemas de usos y costumbres,² mientras que los 152 (27 por ciento) municipios restantes están gobernados por ayuntamientos con filiación partidista. No obstante, debe decirse que, en términos poblacionales, los municipios indígenas —o mayoritariamente indígenas— concentran solamente 36 por ciento de la población total del estado.

El propósito de este trabajo es evaluar, por un lado, la adecuación del estado al nuevo marco jurídico municipal propuesto por las reformas al artículo 115 constitucional y, por el otro, el grado en que la negociación y la correlación del juego político introduce o no innovaciones en el ordenamiento jurídico del estado.

Para cumplir con este objetivo, el texto se estructura en dos partes. En la primera se evalúan las modificaciones hechas a la Constitución Política del estado y a la Ley Municipal para ubicar los nuevos elementos formales que regularán el funcionamiento de la institución municipal en la entidad. En la segunda parte se analiza el proceso legislativo en la entidad para ubicar a los actores

puestos. Esta oficina a su vez cubre las participaciones estatales y federales a los municipios pertenecientes al distrito (véanse anexos 2 y 4).

² Los municipios de usos y costumbres tienen dos características principales. La primera se refiere a que la manera de elegir a sus autoridades municipales se hace en asamblea comunitaria y no mediante voto directo. Además, la duración en el periodo de gestión de las autoridades municipales varía de un municipio a otro: la elección de autoridades puede ser cada año, cada año y medio o cada dos años. La otra característica se refiere a que las funciones de gobierno se realizan mediante un sistema de cargos, donde la participación de los miembros del ayuntamiento es obligatoria y gratuita (sobre el tema, véase Fausto Díaz Montes, Gloria Zafra y Salomón González Melchor, "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 135-162). La presencia de grupos indígenas se reconoce tanto en la Constitución Política del estado como en su Ley Municipal; existe además, una Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Aunque estos ordenamientos establecen que el estado respetará estas formas de organización política y social, no se cuenta con un documento legal donde se establezca en qué consisten esos usos y costumbres. Por otra parte, como se verá, los pueblos indígenas se encuentran formalmente separados del municipio.

participantes, sus motivaciones y el peso de cada uno en la redacción final de la reforma municipal en el estado.

El análisis parte de dos supuestos básicos. El primero sugiere que la reforma federal implicó cambios en la distribución del poder entre el estado y los municipios –expresados en los temas, las atribuciones y los recursos– por lo menos en su expresión formal; y el segundo que la participación de los actores respondió a un interés por mantener –o aumentar– sus privilegios políticos en la distribución final del proceso de reforma.³

CONTENIDO LEGISLATIVO DE LA REFORMA MUNICIPAL EN OAXACA

DESDE la publicación de la reforma federal al artículo 115 constitucional, la Legislatura local y el gobierno del estado se mostraron interesados en realizar los cambios en la legislación municipal de la entidad, pues se creía que, con las modificaciones hechas al texto federal, “se avanza[ba] sustancialmente en el nuevo federalismo que propugna[ba] por un acelerado proceso de descentralización de funciones y de recursos como forma de propiciar una verdadera democracia, no solamente representativa, sino también profundamente participativa”.⁴ De acuerdo con el dictamen presentado por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales,

La reforma constitucional federal en materia municipal está contenida en tres grandes vertientes: la política, la adminis-

³El presente trabajo pretende evaluar el impacto que una reforma federal tiene en la acción pública de los niveles estatal y municipal de gobierno. Desde esta perspectiva, el estudio del marco normativo es una herramienta de análisis sumamente importante, “en la medida en que determina el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer” (Robert Agranoff, “Las relaciones intergubernamentales”, trad. de Juan Ramos Gallarín, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Conacyt-Cncppa, 1992, p. 191). Sin embargo, la interpretación de la ley deja abiertas zonas de discrecionalidad que los actores participantes en el proceso de políticas pueden utilizar para facilitar la consecución de sus metas –profesionales, políticas, etcétera. De ahí la importancia de analizar también las motivaciones de los actores participantes del proceso legislativo en la entidad.

⁴Congreso del Estado de Oaxaca, “Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto que presentan José Murat, Gobernador del Estado, y diputados de la LVII Legislatura por

trativa y la financiera fiscal para fortalecer de manera integral al municipio libre. La vertiente política consolida al municipio como un orden de gobierno y reconoce al Ayuntamiento como órgano del gobierno municipal y asimismo, determina la competencia exclusiva del municipio. La vertiente administrativa establece nuevas facultades de asociación, de celebrar actos y convenios y se da plena vigencia a la facultad reglamentaria del Ayuntamiento [...]; por lo que respecta a la vertiente financiera fiscal, se faculta a los municipios para proponer a la Legislatura local las cuotas y tarifas aplicables para el cobro de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que servirán de base para el cobro del impuesto predial y se establezcan las excepciones en materia de contribuciones.⁵

Las modificaciones hechas en la Constitución local y en la ley municipal se agruparon en torno de dichas vertientes temáticas. Por tal motivo, el análisis de este apartado se hará distinguiendo la manera como el nuevo ordenamiento jurídico de Oaxaca atiende a cada una de estas tres áreas. En el proceso, imperó además, una lógica de economía constitucional, pues la reforma a la ley general se limitó a las modificaciones de carácter federal y se dejó en la ley secundaria las innovaciones aplicables a la entidad.

Con respecto a la Constitución Política del estado, se puede decir que, en términos de estructura, se agregaron en un solo artículo—artículo 113— todas las disposiciones que en materia municipal, se encontraban dispersas en el ordenamiento constitucional anterior. Asimismo, se derogaron 23 artículos que se repetían textualmente en la Ley Orgánica Municipal. Es importante señalar que los artículos derogados se referían a cuestiones específicas

el que se reforman, adecuan, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Oaxaca”, 25 de septiembre de 2000.

⁵“Dictamen presentado por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales de la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el que se aprueban las modificaciones en la Constitución Política del Estado”, 22 de noviembre de 2000.

del funcionamiento interno del ayuntamiento —*v.gr.* la manera en que el cabildo debía sesionar, las atribuciones del secretario del ayuntamiento, etcétera. Por tanto, el cambio resultó pertinente ya que imprimió una coherencia lógica al ordenamiento local. En el ámbito constitucional, el nuevo artículo 113 estableció de manera general las atribuciones políticas, administrativas y fiscales del municipio, y dejó en la ley municipal el detalle de procedimientos a cargo del gobierno municipal.

En términos de contenido, la mayoría de los cambios en el ordenamiento local respondieron a modificaciones que reiteraron los temas propuestos por la reforma federal. En cuanto la vertiente política, destaca el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno. En el artículo 29 se estableció que “el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su organización política y administrativa el municipio libre” y, además, se protegía la jurisdicción y autonomía municipal al establecer que “no habrá autoridad intermedia entre [los municipios] y el Gobierno del Estado”. En el artículo 113, se reitera, nuevamente, la autonomía municipal:

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. La organización y regulación del funcionamiento de los Municipios, estará determinada por las leyes respectivas que expida el Congreso del Estado, sin coartar ni limitar las libertades que les concede la Constitución General de la República y la particular del Estado (art. 113, fracc. I, párrafos 10, 11, 12).

Los temas referentes al funcionamiento y elección del cabildo se modificaron de tal forma que su redacción quedó prácticamente igual a la de la fracción I del artículo 115 de la Constitución federal. Es decir, se estableció que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa; que estará integrado por el número de síndicos y regidores que la ley determine y que

la remoción de alguno de los miembros del ayuntamiento se hará conforme el procedimiento establecido en la ley secundaria.

En la vertiente administrativa, se reconoció la facultad que el ayuntamiento tiene para expedir los bandos de Policía y Gobierno y todas las disposiciones administrativas necesarias para organizar la administración pública municipal (art. 113, fracc. I, párrafo 9). Además, se estableció claramente la prestación de los servicios públicos que el ayuntamiento tiene a su cargo, lo cual implicó la agregación de los nueve incisos que se incluyeron en el texto federal.⁶

En cuanto a la prestación de servicios, se reiteró la capacidad del municipio para asociarse con otros municipios o con el Ejecutivo estatal para prestar de manera coordinada algunos de los servicios que le correspondan. De igual forma, se estableció la facultad del ayuntamiento para establecer convenios con el Ejecutivo estatal para hacerse cargo de la prestación de algún servicio cuando el ayuntamiento lo considere pertinente (art. 113, fracc. III).

Como se verá, este último tema fue objeto de intenso debate durante el proceso legislativo, ya que la gran mayoría de los municipios del estado son pequeños y de escasos recursos, por lo que les resulta prácticamente imposible hacerse cargo de la eficaz prestación de estos servicios. Por esta razón, en el artículo segundo transitorio, se estableció que

Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los Municipios y que a la entrada en vigor de las reformas sean prestados por el Gobierno del Estado o de manera coordinada con los Municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento. El Gobierno del Estado dispondrá lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al Municipio de manera ordenada, conforme al programa de transfe-

⁶ Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, policía preventiva municipal y tránsito; así como protección civil (art. 113, fracc. III).

rencia que presente el Gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, contemplado en el Artículo 113, Fracción III inciso a) de esta Constitución, dentro del plazo señalado en el Párrafo anterior, el Gobierno del Estado podrá solicitar a la Legislatura conservar en su ámbito de competencia estos servicios; cuando la transferencia de Estado a Municipio afecte en perjuicio de la población su prestación, la Legislatura del Estado resolverá lo conducente.

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

Es decir, la prestación de servicios no será una atribución que se otorgue de manera automática a los municipios: el procedimiento tendrá que ser gradual con el fin de evitar situaciones que retrasen el servicio o que impliquen daños al usuario. No obstante, la Constitución no especifica cuáles son las condiciones que el municipio tendrá que cumplir para prestar el servicio.

A este respecto, solamente se señala que es facultad de la Legislatura

disponer, a través de las leyes correspondientes, el procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura del Estado considere que el Municipio de que se trate, esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes (art. 59, fracc. XVII).

De lo anterior, se infiere que el Congreso establecerá esas condiciones de manera discrecional, pues con el artículo segundo

transitorio se le otorga al estado la facultad de revertir un proceso constitucional. Sin duda, una situación de este tipo propiciaría el surgimiento de conflictos entre el Ejecutivo y los municipios. Por tal razón, en la Constitución local se establecen claramente –a diferencia de otras legislaciones locales– las autoridades y los procedimientos que solucionarán conflictos que surjan entre las autoridades municipales y el Ejecutivo estatal en la prestación de servicios públicos. La Legislatura tendrá la obligación de “emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado o entre aquéllos con motivo de los actos derivados de las fracciones XVI y XVII de este artículo” (art. 59, fracc. XIX).

En cuanto a la solución de controversias, se establece que es obligación de la Legislatura

instruir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal o Municipal y los particulares. Así como las que se susciten entre éstos y el gobierno del estado, como consecuencia de los convenios que celebren para el ejercicio de funciones, ejecución de obras o prestación de servicios municipales, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad (art. 59, fracc. XX).

Esta función se reitera en el artículo 106, donde se establece que “corresponde al Tribunal Superior de Justicia resolver las controversias de carácter contencioso que se susciten entre los Municipios, entre sí y entre éstos y los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado” (fracc. IV). Y se reitera, nuevamente, en el artículo referente al gobierno municipal: “los conflictos que susciten entre los diversos Municipios del Estado, serán resueltos por convenios que éstos celebren, con aprobación del Congreso local. Cuando

dichos conflictos tengan carácter contencioso, serán resueltos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado” (art. 59, fracc. VI).

En cuanto a las facultades concurrentes, se le da a la Legislatura local la facultad de “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno del Estado y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección, perduración, aprovechamiento y restauración del patrimonio natural de la entidad” (art. 59, fracc. XLI).

Al Ejecutivo, por otra parte, se le da la facultad de “celebrar convenios con el Gobierno Federal o con los ayuntamientos para coordinar sus atribuciones en materias concurrentes” (art. 79, fracc. XIX). Al artículo referente al municipio, se le agrega una fracción donde se establecen las facultades concurrentes de que goza: formular y aprobar planes de desarrollo urbano; participar en la creación y administración de reservas territoriales; participar en los planes de desarrollo regional; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas ecológicas; intervenir en la formulación de programas de transporte urbano, y celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales (art. 113, fracc. IV).

Por lo que respecta a la vertiente financiera fiscal, las modificaciones hechas al ordenamiento local de Oaxaca respondieron, nuevamente, a la reiteración de los temas propuestos por la reforma federal. Se estableció la facultad exclusiva del municipio para administrar libremente su Hacienda, la cual se compone de sus bienes propios y de los rendimientos que éstos produzcan, así como las contribuciones que la Legislatura local establezca a su favor. Se especifica que los municipios percibirán: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios (art. 113, fracc. II); y que

las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mismas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni a instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o

de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público (art. 113, fracc. II, inciso c).

Dentro este ámbito, se dio especial atención a las facultades que tienen los ayuntamientos para proponer a la Legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Se establece también que la Legislatura deberá “determinar mediante leyes los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento” (art. 59, fracc. XV).

A la Legislatura local corresponde también “señalar por una ley general los ingresos que deben constituir la Hacienda Municipal, sin perjuicio de decretar las cuotas y tarifas de impuestos, derechos y contribuciones de mejoras que cada Ayuntamiento proponga de acuerdo con las necesidades locales de sus respectivos municipios” (art. 59, fracc. XIV). El Congreso local será, además, el órgano encargado de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios (art. 59, fracc. XXIII).

Si se atiende a los cambios señalados, podría parecer que la reforma municipal en el estado de Oaxaca respondió estrictamente a las modificaciones hechas a la Constitución federal en 1999, y que no se mostró una intención explícita por incluir innovaciones. No obstante, se deben señalar algunas modificaciones hechas al ordenamiento local previas a las reformas federales, que responden a características peculiares de la región y que permiten asegurar la gobernabilidad en el estado.

El estado de Oaxaca es un caso *sui generis*, pues su legislación reconoce la composición étnica de la entidad y los mecanismos que se han establecido para darle una expresión jurídica a estas otras formas de organización social. Este reconocimiento se introdujo

en la Constitución estatal en 1994, donde se establecía que “el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran”; se protegía el acervo cultural de las etnias y se promovía el desarrollo de formas específicas de organización social. Además, se aseguraba el acceso efectivo a la protección jurídica para los habitantes indígenas y se establecía que, en los juicios en que un indígena sea parte, los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de su lengua nativa o, en su defecto, cuenten con traductores bilingües (art. 16).

En 1998, el Congreso del estado aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, donde se establecían los derechos sociales⁷ de que gozan los pueblos indígenas, dado que “dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo” (art. 2o.).

Con la reforma constitucional al artículo 115, se volvió a reformar el artículo 16 de la Constitución del Estado de Oaxaca. En esta última reforma se creó un marco jurídico algo más completo para el reconocimiento de autoridades comunitarias y sus formas de organización social. En primer lugar, se les otorgó personalidad jurídica a las comunidades indígenas: “el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales” (art. 16). Siguiendo este tenor, se reconocieron sus formas de organización social, política

⁷ Este ordenamiento entiende por *derechos sociales* “las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que el orden jurídico oaxaqueño reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, en los ámbitos político, económico, social, cultural y jurisdiccional, para garantizar su existencia, pervivencia, dignidad bienestar y no discriminación basada en la pertenencia a aquéllos” (art. 3o., fracc. VII). Y los diferencia de los derechos individuales que son los que el orden jurídico de la entidad otorga a todo “hombre o mujer [...] por el solo hecho de ser personas” (art. 3o., fracc. VI). Entre los derechos más importantes de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran el respeto a sus formas políticas y sociales de organización; su libertad para practicar sus tradiciones, costumbres y su patrimonio cultural y transmitirlos mediante la educación; la garantía al acceso a la justicia homologándola con sus usos y costumbres; el acceso a los recursos naturales de su territorio y el derecho a recibir montos derivados de las participaciones federales y de los ingresos estatal y municipal.

y de gobierno; además, se estableció que la ley secundaria establecería los procedimientos que protegieran los “elementos que configuran su identidad, sus sistemas normativos y sus formas de expresión religiosa y artística”. Y se autoriza que la elección de miembros del ayuntamiento, en comunidades indígenas, se realice mediante el sistema de usos y costumbres (art. 113, fracc. I). Sin embargo, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca no sufrió modificación alguna.

A la luz de este marco normativo se entiende que diversos actores políticos de la entidad expresaran su rechazo a la Ley de Derechos y Cultura Indígena aprobada por el Congreso de la Unión el 27 de abril de 2001. En el Congreso local, la minuta enviada por el Congreso de la Unión recibió 38 votos en contra de diputados del PRI y del PRD y sólo cuatro votos a favor de los diputados del PAN.⁸ Por su parte, José Murat el 31 de julio de 2001 inició, junto con los 418 ayuntamientos indígenas y la Procuraduría de Justicia del Estado de Oaxaca, una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹ De igual manera respondieron diversas organizaciones municipales en el estado: las 25 comunidades mixes, mixtecas y zapotecas iniciaron el juicio de controversia el 31 de agosto y la Unión Liberal de Ayuntamientos del Distrito de Ixtlán de Juárez lo hizo el 10 de septiembre.¹⁰

Estos actores sostuvieron que la ley indígena representaba un retroceso en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas de la entidad. El argumento presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación apuntaba que la ley indígena “adolecía de deficiencias formales y que también diversos contenidos sustanciales fueron omitidos o modificados respecto a la iniciativa de la Cocopa”.¹¹

⁸La minuta fue rechazada también por los congresos de Baja California Sur, Hidalgo, Estado de México, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, Chiapas y Guerrero (<http://www.reforma.com/nacional/articulo/108691>, 13 de agosto de 2001).

⁹<http://zeus.infolatina.com.mx/universidad/viewDoc.pl>

¹⁰<http://www.cronica.com.mx/2001/sep/01/nacional.html>

¹¹“Principales razones de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la LVII Legislatura del Estado de Oaxaca para rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 5 de junio de 2001, <http://camaradeputados.com.mx/escenarios/oaxacaleyindigena.html>

El rechazo por parte de los actores del estado se centraba, básicamente, en la definición de *autonomía indígena*. Dado que la ley indígena estableció que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se har[ía] en las constituciones y las leyes de las entidades federativas”,¹² la LVII Legislatura del estado de Oaxaca sostenía que al tema indígena se le negaba el carácter y la jerarquía constitucional. Esta situación contravenía el reconocimiento que la Constitución local daba a los pueblos indígenas desde 1994. La ley indígena, además, reconocía que los pueblos indígenas eran “entidades de interés público” y no, como en la Constitución del estado, “entidades de derecho público”. Con esto se negaba la capacidad de los pueblos indígenas para ser titulares de derechos y obligaciones.

En cuanto a los ámbitos de aplicación de la autonomía otorgada por la ley indígena, la fracción priísta de la Legislatura local sostuvo que la reforma no establecía los niveles donde se ejercería dicha autonomía. Para el caso particular de Oaxaca, esto tiene una importancia fundamental pues se establecía que, en relación con la elección de autoridades y representantes, la ley indígena sólo establecía que: el derecho a elegir autoridades sólo es para el ejercicio de sus formas propias de gobierno o bien representantes ante los ayuntamientos, esto es, se cancela la posibilidad de que se elijan a autoridades municipales constitucionales a través de los procedimientos consuetudinarios, tal como lo permite la actual Constitución del estado. En nuestro estado la autoridad no se divide en las dimensiones autoridad interna y autoridad municipal constitucional; la una y la otra son la misma y se eligen en el mismo momento y bajo el mismo procedimiento. La reforma constitucional aprobada nos obligaría a derogar nuestras disposiciones electorales locales, con los graves disturbios y enfrentamientos que esto originaría.¹³

¹²Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, “Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 10.; se reforma el artículo 20.; se deroga el párrafo primero del artículo 40.; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, 27 de abril de 2001.

¹³Fracción parlamentaria del PRI de la LVII Legislatura del Congreso de Oaxaca, “Principales razones...”, art. cit.

Con respecto a la modificación del artículo 115 contenida en la ley indígena, la fracción priísta del Congreso local sostuvo que la ley federal negó la posibilidad de asociación de los pueblos y comunidades de distintos municipios, regiones o entidades federativas, lo que impidió “la reconstrucción de las comunidades originales, así como toda política de desarrollo de carácter regional”.¹⁴

Lo que llama la atención de este debate es la separación jurídica que existe entre lo indígena y lo municipal. Si bien es cierto que, por un lado, se reconoce la composición plural de la entidad; por el otro, a las comunidades indígenas se les niega la posibilidad de erigirse en municipios. En la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de Oaxaca se establece que la autonomía se entiende como “la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca [...] para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura” (art. 3o., fracc. IV). En otra parte, esta disposición señala que se entiende por territorio indígena a la

porción del territorio nacional constituida por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por los pueblos y comunidades indígenas, en cuyo ámbito espacial, material, social y cultural se desenvuelven aquéllos y expresan su forma específica de relación con el mundo, sin detrimento alguno de la Soberanía Nacional del Estado Mexicano ni de las Autonomías del Estado de Oaxaca y sus Municipios (art. 3o., fracc. V).

La nueva Ley Municipal, por su parte, entiende al municipio como “un nivel de gobierno investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su Hacienda; gobernado por un ayun-

¹⁴*Idem.*

tamiento de elección popular directa e integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la Ley determine” (art. 3, párrafo 1o.).

Es decir, lo indígena se entiende como parte de lo municipal, pero en la legislación no existe una definición de *municipio indígena* como tal. Esto es un aspecto criticable de la reforma municipal en Oaxaca, dado que la reforma debió incluir el reconocimiento de una institución que *de facto* sí existe: el municipio indígena regido por un derecho consuetudinario social y políticamente reconocido.

La reforma municipal en Oaxaca también implicó modificaciones importantes en las leyes secundarias. El más significativo fue, sin duda, la creación de la Ley Municipal que abrogó la Ley Orgánica Municipal publicada el 23 de marzo de 2001 en el *Periódico Oficial del Estado*.

Las modificaciones respondieron tanto a cambios de estructura como en los contenidos. En términos de estructura, se agregaron cuatro capítulos que responden, básicamente, a los tópicos propuestos por la reforma a la Constitución federal. Siguiendo las tres vertientes identificadas por el Congreso local –política, administrativa y financiera fiscal–, se puede decir que las modificaciones de la Ley Municipal se ubicaron en el mismo tenor. Desgraciadamente, las reformas a este último ordenamiento no presentan grandes innovaciones, pues el contenido reformado se ciñe, de manera casi textual, a lo dispuesto tanto por la Constitución federal como a las modificaciones hechas a la Constitución particular del estado.

No obstante, vale la pena rescatar algunos aspectos. En cuanto a la vertiente política se reitera la condición del municipio como orden de gobierno y ya no como una categoría administrativa. De esta manera, se establece que “el municipio libre es un nivel de gobierno, investido de personalidad jurídica con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su hacienda” (art. 3o.).

En cuanto a la vertiente administrativa de la reforma municipal, se agregó el Título Cuarto, que detalla el funcionamiento

del ayuntamiento y enfatiza que éste es el órgano de autoridad suprema de los municipios. En este sentido, se retomaron los lineamientos de la reforma federal para incorporar nuevas atribuciones y funciones –todas ellas, réplicas textuales del artículo 115 de la Constitución federal.

El único aspecto donde se encontró un esfuerzo mayor por establecer procedimientos específicos fue lo referente al control interno y externo del funcionamiento administrativo del municipio. En el capítulo IV, se establecieron de manera detallada la forma y los términos en que la administración municipal deberá integrar los documentos de entrega y recepción de la situación del municipio –cuáles son los requisitos que se deben cumplir y los plazos y obligaciones de remisión a la Contaduría Mayor de Hacienda para efectos de su revisión. A este respecto, en el capítulo XI se señalaron cuáles son las autoridades auxiliares y se incluyó su obligación de rendir un informe detallado a la asamblea general de sus poblaciones sobre el monto, destino y aplicación de los recursos recibidos de los ayuntamientos. Las autoridades auxiliares tendrán, además, que remitir en forma mensual al ayuntamiento la documentación comprobatoria respectiva.

Por lo que respecta a la situación financiera del municipio, la Ley Municipal no introdujo cambios significativos en ninguno de los temas correspondientes. Nuevamente, los artículos modificados reiteraron las atribuciones del municipio –el derecho para aprobar sus leyes de egresos, proponer al Congreso sus leyes de ingresos, las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos inmobiliarios y la facultad exclusiva para ejercer los recursos que integran la Hacienda municipal.

La única modificación que se percibe como innovación, dado que trata de adecuarse a las características locales de la entidad, es la inclusión de un capítulo sobre pueblos indígenas, donde se estableció que

en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, los ayuntamientos promoverán, en el marco de las prácticas tradicionales de las Comunidades y Pueblos Indí-

genas el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos naturales y sus formas específicas de organización social, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Particular del Estado (art. 18).

Además, se estableció que “los planes de desarrollo municipal deberán contener programas y acciones tendientes al crecimiento y bienestar de los pueblos indígenas [...] respetando sus formas de producción y comercio” (art. 19).

PROCESO LEGISLATIVO

PARA entender la naturaleza del estado y por ende el impacto que una reforma municipal como la planteada por el artículo 115 puede tener, cabe hacer una pequeña descripción de las características políticas más importantes de la entidad. Oaxaca ha sido un estado eminentemente priísta, pues todos los gobernadores que ha tenido provienen de esta filiación y sus congresos han tenido siempre mayoría priísta (véase anexo 6).

En el 2001, el estado está gobernado por José Murat Casab, de filiación priísta, quien inició su periodo en 1998 y finalizará en 2004. El PRI, además, gobierna 113 (20 por ciento) municipios, mientras que el PRD y el PAN cuentan tan sólo con 29 (5 por ciento) y 9 (2 por ciento) presidencias municipales, respectivamente. Cabe mencionar que, aun cuando Acción Nacional no tiene una presencia numérica considerable en el estado, sí gobierna los dos municipios más importantes del estado: Oaxaca de Juárez –la capital del estado– y San Juan Bautista Tuxtepec. En términos de población estos municipios representan 11.5 por ciento del total de la entidad. El PRD, por su parte, también tiene una presencia considerable, pues gobierna el tercer y el cuarto municipios más grandes de la entidad: Salina Cruz y Juchitán, que en términos de población representan cerca de 5 por ciento de la población total del estado (véase anexo 3).

En el ámbito legislativo, la mayoría de los miembros del Congreso local han pertenecido a la misma extracción política que la del Ejecutivo (PRI); situación que se ha mantenido hasta la configuración de la LVII Legislatura (1998-2001). A pesar de que los partidos de oposición tuvieron acceso al Congreso local desde 1980, no habían logrado ganar un distrito uninominal, sino hasta 1998, cuando el PRD ganó dos curules mediante el principio de mayoría relativa y 11 mediante representación proporcional, convirtiéndose, así, en la segunda fuerza dentro del Congreso local. El PAN, por su parte, ha tenido una presencia importante, pues desde 1980 ha obtenido curules de representación proporcional. Otros partidos –PPS, PARM, PSUM, PFCRN– también han tenido una presencia moderada en el Congreso local, desde 1980 (véase anexo 6).¹⁵

El proceso de reforma municipal en Oaxaca se llevó a cabo en dos etapas: la primera se centró en las reformas y adecuaciones de la Constitución local en materia municipal y, la segunda, en las modificaciones hechas a las leyes secundarias, principalmente a la Ley Orgánica Municipal, que fue reemplazada por la nueva Ley Municipal.

En términos generales, se puede decir que el proceso legislativo fue cerrado: en ambas etapas, las iniciativas aprobadas provinieron del Ejecutivo. En el caso de las modificaciones a la Constitución del estado, la iniciativa de modificaciones fue realizada por el Ejecutivo y estuvo respaldada por todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso. En el caso de la Ley Municipal, el proceso se abrió un poco más, puesto que se presentaron dos iniciativas de ley: la primera presentada por el Ejecutivo y diputados de las fracciones del PRI y PRD y la segunda presentada por Acción Nacional respaldada por su Comité Ejecutivo Nacional.¹⁶ En ambos casos, sin embargo, las modificaciones que se hicieron a las propuestas del Ejecutivo sufrieron cambios menores.

¹⁵Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 150.

¹⁶Entrevista con el diputado Raymundo Araiza, fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001.

Cabe señalar que los tiempos de discusión se sujetaron a lo establecido por la reforma federal: en el caso de la Constitución local, el Ejecutivo y diputados de las tres fracciones parlamentarias presentaron su iniciativa ante la LVII Legislatura el 25 de septiembre de 2000; el 22 de noviembre la Comisión de Puntos Constitucionales emitió el dictamen, y las modificaciones hechas al ordenamiento constitucional en materia municipal se publicaron el 8 de diciembre de 2000, quedando pendientes las modificaciones en las leyes secundarias. En el caso de la Ley Municipal las iniciativas –del Ejecutivo y las fracciones del PRD y PRI, y del PAN– se presentan el 14 de marzo de 2001; la Comisión de Fortalecimiento y Asuntos Municipales emite su dictamen el 15 de marzo, y la Legislatura la aprueba por unanimidad el 16 de marzo (véase anexo 5).

En la primera etapa las adecuaciones se lograron mediante el consenso de los tres grupos parlamentarios. Según los diputados y funcionarios entrevistados, las propuestas se integraron bajo un esquema de coordinación y consenso con las diferentes fracciones del PRI y PRD, lo cual desembocó en una iniciativa de ley que integró y consolidó las diversas inquietudes de las fracciones parlamentarias sobre la reforma del artículo 115. El resultado de este proceso fue la aprobación de la iniciativa por unanimidad.¹⁷

De lo anterior, se puede suponer que hubo dos actores en el proceso de reforma municipal: los actores internos –las fracciones parlamentarias– y los actores externos –el gobierno del estado y el CEN del PAN. En el caso de los actores internos, su participación en el proceso de reforma fue diferenciada. Aunque cabe señalar que ninguno propuso mecanismos formales de consulta, que establecieran la posibilidad de que otros actores enriquecieran las propuestas –concretamente, los municipios.

En el caso de la fracción priísta, el trabajo parlamentario en materia de reforma municipal consistió en realizar un seminario

¹⁷ Entrevista con el diputado Juan Manuel Cruz, fracción parlamentaria de PRI y director del Instituto de Investigaciones Legislativas, marzo de 2001.

para analizar las reformas al artículo 115 y discutir las propuestas de reforma.

Por otra parte, los diputados del PRD mantuvieron inquietudes en lo referente a la agenda municipal en temas como: las elecciones de las agencias municipales y el financiamiento municipal. Esta última propuesta, que fue considerada en la nueva Ley Municipal, dio la posibilidad para que las agencias municipales obtuviesen un porcentaje de financiamiento basado en la densidad de población y en lo que se recaudara de los impuestos prediales del municipio correspondiente.

Por su lado, la fracción panista contó con la orientación y asesoría de parte de un organismo llamado Coordinación Nacional de Diputados Locales del Partido Acción Nacional, cuya sede está ubicada en el Distrito Federal y sesiona mediante encuentros nacionales de diputados locales del PAN celebrados cada seis meses en diferentes puntos de la República. Esta coordinación opera mediante consensos entre los coordinadores de los grupos parlamentarios locales sobre una serie de temas que son, a juicio de los coordinadores, importantes para la vida pública nacional. En ese espacio se estuvo tratando el tema de impulsar las reformas constitucionales locales; para ello, se contó con la asesoría de la Fundación Miguel Estrada Iturbide, quien dictó una serie de lineamientos generales que deberían ser observados por las diputaciones locales.

El tema central de este encuentro fue la necesidad de introducir en las administraciones municipales un sentido de misión. Es decir, dadas las limitaciones, en términos del tiempo de gestión y los pocos recursos con que cuentan los ayuntamientos entrantes, éstos deben ubicar sus prioridades para satisfacer las necesidades de su población y canalizar sus recursos disponibles para la consecución de dichas prioridades. Algunas herramientas propuestas fueron la implantación de un servicio civil de carrera en el ámbito municipal que favoreciera la profesionalización de funcionarios y que, eventualmente, permitiera desarrollar procesos más eficaces y eficientes. Se hizo énfasis también, en el aprovechamiento de herramientas tecnológicas que facilitasen el flujo

de información entre las autoridades municipales y la ciudadanía.¹⁸ Sin embargo, ninguno de estos temas se incluyó en la reforma municipal en el estado de Oaxaca, ni tampoco fueron temas de debate durante el proceso legislativo de la entidad.

Un rasgo que llama la atención cuando se reconstruyó la perspectiva de los legisladores en el proceso de reforma, es el apoyo o interés por parte del actor externo –el gobierno del estado– por impulsar su propuesta. Las opiniones en cuanto a este aspecto se polarizan entre los funcionarios entrevistados, incluso al interior de la fracción priísta. Algunos diputados consideraron como decisivo el papel del Ejecutivo estatal y sus dependencias, pero para otros, la esencia de la reforma estuvo dada por la participación del Congreso a través de órganos como el Instituto de Investigaciones Legislativas.¹⁹

¹⁸ Armando Reyes Viguera, “Capacitación para alcaldes”, *La Nación*, mayo de 2001, núm. 2152; Salvador I. Reding, “Buen gobierno municipal y profesionalización del servicio público”, *La Nación*, núm. 2152, mayo de 2001.

¹⁹ A continuación se transcriben algunas interpretaciones que los funcionarios entrevistados dieron al preguntarles qué actores habían tenido más peso en la redacción final de la reforma municipal: “la iniciativa la presenta el gobernador, debido a que no tenemos asesores. El gobernador lo que hace es adecuar la reforma jurisdiccional [...] nada más le modificamos algunas palabras y nada más, nos defendemos; pero otra cosa es contribuir (entrevista con el diputado Diego Mayoral, fracción parlamentaria del PRD, marzo de 2001). “Todos los trabajos han sido de manera conjunta. Por mi parte, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Legislativas, he venido coordinando los trabajos relativos a las iniciativas correspondientes en coordinación con el Poder Ejecutivo del estado y, en su caso con las áreas administrativas directamente involucradas, para el efecto de conformar un documento que ya traiga desde nuestra presentación como iniciativa de trabajos coordinados entre ambos poderes” (entrevista con el diputado Juan Manuel Cruz, fracción parlamentaria del PRI y director del Instituto de Investigaciones Legislativas, marzo de 2001). “Si el gobierno del estado no hubiera apoyado la iniciativa, como siendo mayoría [*sic*], simplemente no hubiera pasado. Entonces la participación del gobierno del Estado en efecto ha sido de un gran apoyo” (entrevista con la diputada Guadalupe González Ruiz, fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001). “Hemos estado en contacto muy directo con el Congreso, lo cual ha producido que las iniciativas sean formuladas conjuntamente: los representantes de las fracciones parlamentarias y el Ejecutivo del estado en determinadas materias” (entrevista con licenciado Ramón Eduardo López Flores, subsecretario de Gobierno, marzo de 2001). “Cuando hay una cuestión importante, aunque el gobierno del estado, aunque las dependencias del Ejecutivo no hayan participado, [es costumbre que aparezca] el nombre del gobernador en la iniciativa. Ese fue el caso en esta ocasión, el gobernador firma la iniciativa de reforma junto con todos nosotros (la firmamos prácticamente todos los diputados), pero hubo poca participación de las dependencias del Ejecutivo, todo el trabajo se hizo aquí, en el Legislativo” (entrevista con el diputado Abel Raymundo Araiza Bravo, fracción parlamentaria del PAN, marzo de 2001).

Como se ha mencionado, el proceso siguió un esquema cerrado: el Ejecutivo se encarga del diseño de la propuesta y el Legislativo la aprueba sin modificaciones importantes. Esto se sostiene si se analiza la iniciativa presentada por el Ejecutivo y se compara con el texto final de la reforma, donde se aprecia que las modificaciones fueron menores. Tampoco hay que olvidar que el Ejecutivo presentó su iniciativa de reforma municipal el 14 de marzo, el 15 de marzo se turnó a la comisión Permanente de Fortalecimiento y Estudios Municipales y el 16 de marzo esta Comisión emitió el dictamen por el que se aprobaron las modificaciones propuestas en la iniciativa del Ejecutivo.

Según consta en entrevistas realizadas, todas las dependencias del Ejecutivo que manejan servicios públicos participaron en la reforma municipal realizando anteproyectos de leyes secundarias. Por ejemplo, la Secretaría de Finanzas y el Instituto de Catastro formularon dos anteproyectos de Ley de Catastro y las adecuaciones de la Ley Fiscal y Municipal; el Instituto de Agua hizo un anteproyecto de la ley que regula la prestación de agua potable y alcantarillado, el Instituto de Desarrollo Municipal (Idemun) preparó un anteproyecto de reformas a la Ley Orgánica Municipal,²⁰ concretamente en lo referente al procedimiento de desaparición de ayuntamientos.²¹

Por otra parte, llama la atención que ninguno de los actores descritos hayan diseñado mecanismos para emplear la capacidad de propuesta de los municipios. Durante el proceso de reforma los municipios no tuvieron la oportunidad de erigirse en actores activos de una reforma que impactaría directamente su vida institucional. Destaca el hecho que desde la perspectiva de los funcionarios estatales su falta de participación se debe a que “no participaron, porque la función de los ayuntamientos no está

²⁰ Aunque, de acuerdo con el director del Instituto de Investigaciones Legislativas, la participación del Idemun lejos de aportar innovaciones creó confusiones, pues el Idemun “se ubicó todavía en la nomenclatura anterior y propusieron reformas y adiciones a la ley vigente que se encontraban fuera de contexto”, entrevista con el diputado Juan Cruz, marzo de 2001.

²¹ Entrevista con el licenciado Ramón Eduardo López Flores, subsecretario de Gobierno, marzo de 2001.

dada para participar".²² A lo largo del proceso de reforma municipal no se recibió ninguna propuesta formal de los ayuntamientos, lo único que se trabajó conjuntamente con ellos es lo que tradicionalmente se acuerda: las leyes de ingresos y sus presupuestos de egresos que se presentan ante la Cámara para poder ser aprobados. En general, se puede considerar que la participación de los ayuntamientos se centró en las actividades organizadas por el Idemun. Sin embargo, en este aspecto, nuevamente, las interpretaciones son variadas. Según el PAN, existió participación por parte de los síndicos municipales en la revisión de su iniciativa de ley municipal. Para el PRI, no tuvieron interés aunque se les mantuvo informados y en algunos municipios, incluso, se realizaron reuniones de trabajo con los diputados para explicarles los alcances de la reforma del 115 y la necesidad de que se incorporaran y recibieran sus opiniones respecto de la legislación secundaria pero no se recibió sugerencia de ningún ayuntamiento.

La interpretación del PRD a este respecto es que la responsabilidad de recabar las propuestas y opiniones de los ayuntamientos y municipios recayó en una oficina del Congreso que estuvo tratando de buscar el acercamiento con los presidentes municipales en asuntos legislativos para hacer un trabajo más amplio y más participativo.

Desgraciadamente, pocos son los resultados que se pudieron obtener, porque los funcionarios entrevistados expresaron que estas consultas se dieron de forma verbal y telefónica con algunos presidentes municipales y que, además, las invitaciones fueron a título particular y sin mediar ningún tipo de integración colectiva como podría haber sido un foro de consulta. Por lo tanto, no se cuenta con ningún convenio formal establecido entre el Congreso del estado y los ayuntamientos, que pudiera comprobar estos esfuerzos para fomentar su participación.

Esta situación es, ciertamente, uno de los puntos criticables en el proceso de reforma, pues el proyecto de Agenda de la Reforma Municipal realizó en 1999 un foro de discusión a propó-

²² Entrevista con el licenciado Eduardo López Flores, subsecretario de Gobierno, marzo de 2001.

sito de las reformas constitucionales al artículo 115 en la entidad. En este foro, participaron funcionarios municipales y legisladores locales que plantearon algunas propuestas de fortalecimiento municipal en el estado.

Entre las propuestas más recurrentes en este foro se encuentran el fortalecimiento de la estructura financiera del ayuntamiento y de los mecanismos de coordinación fiscal, mediante la revisión de las formulas utilizadas para la asignación de los recursos y crear mecanismos de control de gasto. Llama la atención que la mayoría de las propuestas expresadas hicieran énfasis en la necesidad de crear vínculos más estrechos entre las instituciones municipal e indígena. Por ejemplo, en la impartición de justicia, donde la gravedad de un delito en el derecho consuetudinario, no necesariamente se corresponde con su definición en el derecho positivo del estado. Otro tema recurrente fue la necesidad de fomentar la profesionalización de los servidores públicos municipales mediante cursos de capacitación que diferenciaron a sus sujetos: personal de ayuntamientos indígenas y no indígenas.²³ Desgraciadamente, este debate no fue retomado en el proceso legislativo.

Como se ha demostrado, el proceso de reforma municipal en Oaxaca se centró en el Ejecutivo y el Legislativo. No obstante, esto no quiere decir que no hubiera un debate intenso. La discusiones en la redacción de las reformas a la Constitución local se centraron únicamente en aspectos de estructura; empero, al momento de redactar la versión de la nueva Ley Municipal surgieron algunos puntos polémicos. Éstos se centraron, básicamente, en la manera como se iban a delegar a los municipios las nuevas atribuciones otorgadas por la reforma federal. Tanto a los diputados como a los funcionarios del Ejecutivo les preocupaban dos aspectos: el manejo de recursos y la prestación de servicios.

En cuanto al manejo de recursos, el caso concreto que se discutió fue el cobro del impuesto predial y el manejo del catastro. La discusión se centró en la preocupación de que al permitir que los

²³Las propuestas de este foro se pueden consultar en la página del proyecto de Agenda de la Reforma Municipal: <http://www.municipio.org.mx>

municipios se hicieran cargo de estas funciones, lejos de fortalecer a la institución municipal, se iba a repartir pobreza. La Subsecretaría de Gobierno sostenía que los municipios no tienen la capacidad para hacerse cargo de estas atribuciones:

Cuando se hizo la reforma del artículo 115 se contempló que el impuesto predial fuera para los ayuntamientos y que el manejo de los catastros municipales fuera una manifestación de la autonomía municipal. Sin embargo, en Oaxaca el solo costo del catastro, su operación técnica y las formalidades y especificidades con las que debe trabajar, resultan una carga para los ayuntamientos, porque en materia impositiva el avance de la legislación ha sido muy amplio [...] Los ayuntamientos de Oaxaca no tienen capacidad para estructurar su catastro, para zonificar su tierra, para valorar las propiedades, para fijar las tasas, las bases sobre las cuales se ha de cobrar el impuesto predial y manejar el catastro como una función pública. Entonces, el estado tiene que ayudarlos a través de un Instituto Catastral. [Los ayuntamientos] no tienen muchas veces, ni capacidad para emitir de manera sistemática y ordenada los recibos que por pago del impuesto predial han de expedirse a los contribuyentes. Consecuentemente, esos costos de una función tan técnica como es el catastro no los pueden afrontar. Entonces, si hacemos una reforma tan ortodoxa como nos la pide el artículo 115, nos vamos a encontrar con que los ayuntamientos no van a poder afrontar el ejercicio de esta atribución constitucional y, consecuentemente, tampoco puede ser una fuente tributaria segura que vaya a fortalecer las haciendas municipales. Entonces, la reforma aquí funcionó negativamente.²⁴

Por este motivo, la iniciativa de Ley Municipal que presentó el Ejecutivo planteaba que la recopilación del catastro fuera una responsabilidad del gobierno del estado y que a los municipios quedara únicamente la responsabilidad de cobrar el impuesto

²⁴ Entrevista con el licenciado Ramón Eduardo Flores López, subsecretario de Gobierno, marzo de 2001.

predial. Esta iniciativa fue rechazada por las fracciones del PRD y el PAN.²⁵ La fracción parlamentaria del PRI también se opuso, pues juzgó que el Ejecutivo no entendió que, en el espíritu de la reforma, esas facultades se trasladaban a los municipios y al Congreso del estado: “la facultad que tienen los municipios es propositiva, es decir, proponen al Congreso los valores del suelo, de la construcción, pero es el Congreso el que debe asumir la responsabilidad de aprobar y darles un valor a todos”.²⁶ El proyecto de Ley Catastral que propuso el Ejecutivo está en discusión y la Legislatura cree que será hasta que la próxima Legislatura inicie el periodo de sesiones cuando se llegue a una versión definitiva de Ley Catastral.

El tema de prestación de servicios fue igualmente debatido. El argumento era el mismo: la incapacidad de los ayuntamientos para asumir estas funciones. Tanto para el Ejecutivo como para los diputados, los servicios que presentan problemas son la administración del sistema de agua potable y de la seguridad pública. Esto fue materia de intenso debate, pues en el caso de Oaxaca,

la reforma está completamente alejada de la realidad porque no son municipios fuertes en lo económico que tengan grandes fuentes de captación financiera y [...] que sus presupuestos sean suficientes y bastantes para cubrir sus necesidades. Al aumentar las capacidades legales de los ayuntamientos en materia de desarrollo, en materia de transporte, de servicios y asumir mayores responsabilidades, también debió haber un mecanismo constitucional para la obtención de mayores recursos.²⁷

En el diseño de la Ley Municipal, por tanto, se discutió mucho la manera como se trasladarían estas responsabilidades a los gobiernos municipales, pues lo que se necesitaba era un imprimir un

²⁵ Entrevista con el diputado Raymundo Carmona Alabedo, fracción parlamentaria del PRD, marzo de 2001.

²⁶ Entrevista con el diputado Juan Manuel Cruz, fracción priísta, director de IILCEO, marzo de 2001.

²⁷ Entrevista con Eduardo Flores, subsecretario de Gobierno, marzo de 2001.

“trato desigual para desiguales”, para hacer posible que los municipios pequeños, basados en sistemas de usos y costumbres, se incluyeran en esta nueva dinámica de fortalecimiento municipal.

En el caso concreto del tema de agua potable, se argüía que los costos económicos de estos servicios son superiores a las capacidades de cobro que tienen los ayuntamientos. Además, los municipios en Oaxaca no son tan grandes, en términos de población y territorio, como para que los ayuntamientos tengan fuentes de abastecimiento suficientes, infraestructura para el tratamiento de aguas residuales o, un sistema de cobro eficiente para mantener la rentabilidad de los organismos operadores. La Subsecretaría de Gobierno decía que necesariamente el gobierno tendría que subsidiar el cobro de estos servicios.

Se infiere que la discusión en estos temas no generó consenso. Ni en la Constitución estatal ni en la Ley Municipal se establecieron mecanismos específicos, ni las condiciones en que los ayuntamientos se harán cargo de los servicios de agua potable y el cobro del impuesto predial. Como ya se mencionó, estas decisiones se le otorgan, de manera discrecional, al Congreso (arts. 2o. y 4o. transitorios).

CONCLUSIONES

EL PROCESO de reforma municipal en Oaxaca no cumplió con las expectativas que se esperaban. Como se pudo observar, en términos de contenido, la reforma se restringió a lo dispuesto por la reforma federal de 1999. No se mostró ningún intento por incluir elementos innovadores para el fortalecimiento de la institución municipal. Si bien es cierto que la legislación municipal en Oaxaca incorpora el reconocimiento de municipios indígenas y sus formas de organización política y social, estos cambios fueron previos a la reforma municipal federal.

La LVII Legislatura no pudo aprovechar la coyuntura de reforma municipal para avanzar en su ordenamiento y modificar o incluir nuevos elementos que pudieran resolver los problemas municipales que ya están ubicados –la prestación de servicios y

el cobro del catastro. Esta situación se puede explicar por el hecho de que las iniciativas que se presentaron provinieron del Ejecutivo, lo cual no propició un debate intenso y bien fundamentado al interior de la Cámara.

Otro aspecto que puede explicar la falta de innovación en el ordenamiento jurídico de la entidad fue el poco debate público suscitado. Como ya se mencionó, no hubo participación de actores de la sociedad –universidades, ONG, municipios. Incluso, el debate legislativo fue pobre y nos atrevemos a decir que los legisladores no le dieron la importancia que merecía. La revisión de las iniciativas por parte de las Comisiones de Estudios Constitucionales y Fortalecimiento y Asuntos Municipales fue poco cuidada: las iniciativas se presentan y los dictámenes se emiten casi al día siguiente. Esto es evidente cuando se hace la revisión de la Ley Municipal, pues las modificaciones hechas se adecuan de manera textual a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución federal.

En el tintero quedaron algunos temas que fueron materia de debate –la Ley de Hacienda y la Ley de Catastro– y que quizá se resuelvan cuando la siguiente Legislatura entre en sesiones. Sin embargo, el contexto político de la entidad seguirá siendo mayoritariamente priísta, con lo cual podría pensarse que los procesos legislativos seguirán siendo cerrados.²⁸ Situación que podría sustentar la hipótesis planteada por este proyecto: una composición política plural garantiza procesos legislativos abiertos y, por ende, innovaciones en el marco jurídico de la institución municipal. En el caso de Oaxaca, la composición política no es plural y tampoco se aprecian innovaciones importantes en las modificaciones hechas durante este periodo de sesiones.

²⁸El 7 de octubre de 2001 se realizaron elecciones en Oaxaca para elegir diputados y presidentes municipales. La LVIII Legislatura tendrá una composición de mayoría priísta al contar con 25 de los 42 diputados locales. El PAN, por su parte, contará con siete curules, mientras que el PRD contará con ocho diputados (Congreso del Estado de Oaxaca).

CARLOS A. RODRÍGUEZ WALLENIUS*

*Análisis de una reforma limitada.
Los cambios constitucionales en
materia municipal en Chiapas*

INTRODUCCIÓN

LAS MODIFICACIONES a la Constitución Política del Estado de Chiapas para adecuarla a la reforma al artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, fueron finalmente aprobadas por la LX Legislatura del Congreso estatal el 14 de junio de 2001, casi tres meses después del plazo previsto para realizarlas.

Dichas modificaciones, que tuvieron como actores principales a las fracciones parlamentarias del PRI y el PAN, sortearon una serie de obstáculos debido a la coyuntura política en la que se vio involucrado el Congreso y el Ejecutivo estatal durante el primer cuatrimestre del año. Finalmente, el pleno aprobó por unanimidad una reforma sumamente apegada a los lineamientos que marca el artículo 115.

Las adecuaciones hechas a la Constitución estatal resultaron ser una reforma limitada, si se consideran las expectativas que tenían diversos actores sociales en términos de que dicha reforma podría incluir elementos de la amplia agenda municipal chiapaneca, generosa en ideas y propuestas, que había sido planteada tanto en espacios municipalistas como por las demandas, resultado de la lucha de las comunidades indígenas por una mayor autonomía.

En este sentido, quedaron en el tintero temas fundamentales para la transición política en Chiapas como lo son, entre otros, la autonomía local, los municipios indígenas, la remunicipalización o el fortalecimiento capacidades financieras.

*Centro de Estudios Municipales "Heriberto Jara", A.C.

Dichos temas no fueron incorporados, ya que las modificaciones fueron discutidas básicamente por los grupos parlamentarios del PAN y del PRI (y sus asesores) sin incluir a otros actores vinculados con el municipalismo. En particular, el tema de la autonomía y municipios indígenas fue soslayado ya que existía un fuerte distanciamiento entre el Legislativo (de mayoría priísta) con sectores de comunidades indígenas, resultado de un proceso impuesto de remunicipalización. Aunado a ello, el EZLN, actor fundamental para impulsar el tema indígena, rompió sus relaciones con el gobierno al ser aprobada por parte del Congreso de la Unión una reforma constitucional contraria a los acuerdos de San Andrés.

ANTECEDENTES

EN CHIAPAS se ha conformado en los últimos años una agenda municipal bastante completa, que da muestra de pluralidad, en términos de los actores involucrados y de amplitud, por las demandas y propuestas expuestas. A continuación mencionamos algunas referencias que nos dan idea de la actividad y discusión en torno a los temas municipales.

Un referente obligado son los acuerdos alcanzados en febrero de 1996 en los diálogos de San Andrés Larráinzar¹ en la mesa de trabajo 1 sobre “Derechos y cultura indígena”, entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en los cuales se otorga un peso importante al ámbito municipal respecto a las características específicas del municipio con población mayoritariamente indígena; entre otros podemos señalar:²

- El reconocimiento de los diversos ámbitos de autonomía indígena (comunidad, municipios y regiones).
- La remunicipalización y la redistribución para garantizar la representación política de los indígenas en los diferentes ámbitos de gobierno y espacios de decisión.

¹ También llamado San Andrés Sacam Ch'en de los Pobres.

² “Pronunciamientos, propuestas conjuntas y compromisos para Chiapas que se integran al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad”, *Ce Acatl* (1996: 18-20).

En la Séptima Asamblea Nacional Municipalista del Partido de la Revolución Democrática (PRD) realizada en San Cristóbal de las Casas en abril de 1998 se hizo énfasis en la autonomía municipal, en un nuevo sistema de coordinación hacendaria y en la promoción del asociacionismo y el desarrollo sustentable.³

Por su parte, organizaciones civiles, académicos y representantes de partidos políticos se reunieron en el taller estatal Chiapas de la Agenda de la Reforma Municipal en México, realizado en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez en abril de 1999, haciendo propuestas sobre participación ciudadana, descentralización y desarrollo regional.⁴

Por último, en el 2000 es elegido el alcalde de Tuxtla Gutiérrez como presidente de la Asociación de Municipios de México⁵ una de las tres asociaciones nacionales de municipios. Con ello se fortalecen en la agenda chiapaneca temas como el municipio libre, federalismo y subsidiariedad, sistema hacendario distributivo, entre otros.⁶

Este debate amplio de municipalismo chiapaneco, del cual solamente mencionamos algunos de los últimos años, se pueden identificar diversos puntos de coincidencia. En efecto, por un lado están las demandas y propuestas surgidas desde el movimiento indígena, que hacen énfasis en la autonomía y en el reconocimiento de sus formas propias de elección de sus autoridades municipales, así como en su definición territorial y su relación con los recursos naturales.

Por otro lado están las propuestas por darle mayores recursos, capacidades y autonomía a los municipios frente a un centralismo a veces asfixiante tanto del gobierno estatal como del gobierno federal.⁷

³“Declaración de la 7a. Asamblea Nacional Municipalista del PRD”, *Red municipal* (1998: 6-7).

⁴Sobre el particular puede consultar la página electrónica de la Agenda de la Reforma Municipal en México en la siguiente dirección www.municipio.org.mx

⁵La Asociación de Municipios de México está integrada mayoritariamente por municipios panistas. Sobre el particular véase Eugene Zapata-Garasché, Carlos Rodríguez y Enrique Ortiz (2000).

⁶Francisco Rojas Toledo (2000).

⁷Al respecto baste recordar que sólo en los últimos 10 años ha habido siete gobernadores distintos, la mayoría impuestos por el gobierno federal.

Sin embargo, como veremos a continuación, varios factores, como el conflicto indígena-zapatista y la contrainsurgencia impulsada por el gobierno de Albores, el sometimiento del Poder Legislativo al Ejecutivo estatal en un principio y, después de las elecciones estatales, la abierta confrontación entre ambos poderes, así como el desinterés mostrado por partidos y actores municipales al preferir enfocar sus acciones a la disputa electoral, hicieron que la oportunidad de discutir los temas y propuestas municipales en el espacio abierto por las reformas al 115, quedara desplazada a un segundo plano.

EL CONTEXTO POLÍTICO

A PESAR de tener una agenda municipalista bastante completa, la reforma constitucional en materia municipal que fue finalmente aprobada en Chiapas, dista mucho de las expectativas generadas; esto se debe a tres escenarios políticos que afectaron, de una u otra manera, el debate en torno a las modificaciones en la Constitución estatal.

El primer escenario está referido a la demanda de comunidades, pueblos y municipios por la autonomía indígena y la remunicipalización, que estaban presentes desde el proceso de diálogo de San Andrés Larráinzar. En este contexto, el entonces gobernador Albores Guillén impulsó su propio proyecto de remunicipalización, dentro de la estrategia de enfrentamiento con el zapatismo.⁸ Los siete municipios creados⁹ por la llamada ley de remunicipalización quedaron en regiones de influencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los consejos municipales se formaron con simpatizantes de ese partido. Estos hechos confrontaron no sólo

⁸Dicha estrategia incluyó operativos policiaco-militares para dismantelar municipios autónomos de filiación zapatista. Esos operativos se realizaron contra los municipios de Ricardo Flores Magón, Tierra y Libertad, Nicolás Ruiz y San Juan de la Libertad en los meses de abril a junio de 1998. Sobre el particular véase López Monjardín, Adriana y Dulce María Rebolledo Millán, "La resistencia en los municipios zapatistas", *Cuadernos Agrarios*, núm. 16, nueva época, junio de 1998, pp. 35-38.

⁹Los municipios de nueva creación fueron Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago El Pinar, Periódico Oficial, núm. 41, miércoles 28 de julio de 1999.

al gobierno estatal con sectores de la población indígena sino de éstos con el Congreso del estado,¹⁰ el cual actuó sesgadamente a favor del Ejecutivo. Con ello, el tema de la remunicipalización pasó de ser una demanda de las comunidades indígenas para convertirse en instrumento de división y dominio político dentro de la estrategia de contrainsurgencia impulsada por los gobiernos estatal y federal.

Bajo estas circunstancias la agenda municipalista se vio debilitada en uno de sus aspectos importantes, lo que significó pocas posibilidades de encontrar espacios del encuentro y negociación. Estas posibilidades prácticamente se cerraron, cuando de febrero a marzo de este año se realizó la Marcha por la Dignidad Indígena hacia el Congreso de la Unión por parte de la comandancia general del EZLN para impulsar la iniciativa de la Cocopa en materia de derechos y cultura indígena. Sin embargo, las modificaciones sustanciales realizadas por el Senado de la República¹¹ y la ratificación de éstas en la Cámara de Diputados, significaron la interrupción del diálogo del EZLN con el gobierno.¹²

En este sentido, actores fundamentales en la agenda municipal chiapaneca, como los son las comunidades indígenas y el movimiento zapatista, estuvieron alejados de las posibles discusiones sobre la reforma municipal, en aspectos fundamentales como la municipios y autonomía indígenas, temas en los cuales el movimiento de los pueblos indios había avanzado en términos de consensos y propuestas.

El segundo escenario se relaciona con el calendario político-electoral en Chiapas, que tiene una serie de elección escalonada, las cuales inician con las federales para Presidente de la República (con elección el 2 de julio y toma de posesión el 1o. de diciembre de 2000), siguiendo las de gobernador (con elección el 20 de agosto y toma de

¹⁰ Hay que resaltar que en ese periodo la LX Legislatura del Congreso Chiapaneco contaba con mayoría del Partido Revolucionario Institucional (26 de los 40 diputados).

¹¹ Hay que resaltar que entre las modificaciones más importantes que realizó el Senado de la República a la iniciativa de la Cocopa fueron las relativas al municipio indígena.

¹² El 29 de abril el subcomandante Marcos anuncia en carta pública que, al no cumplirse las tres condiciones para el diálogo, se interrumpen los contactos con el gobierno federal. *La Jornada*, núm. 5987, 1o. de mayo de 2001, pp. 4 y ss.

posesión el 6 de diciembre de 2000) y terminan con la elección de diputados locales y presidentes municipales (con elección el 7 de octubre de 2001 y toma de posesión el 1.º de enero de 2002).

Esta serie de elecciones provocó dos situaciones, una primera fue un largo periodo de disputa y debate partidario propia de los procesos electorales que duró prácticamente dos años, lo que distorsionó los mecanismos de discusión y negociación al interior del Congreso y de los legisladores con los actores municipalistas, al estar más pendientes los diputados (en especial el PRI, fracción mayoritaria en el Congreso) en conservar sus mecanismos de control del poder político estatal. Ello nuevamente llevó a que el tema municipal fuera relegado a un segundo término.

La segunda situación fue que convivieran, precisamente durante el periodo de discusión de las reformas, un legislativo, que había estado fuertemente vinculado al gobernador Albores, que tuvo que trabajar con un nuevo gobernador, producto de un rompimiento al interior del PRI y postulado por la oposición. Ello ocasionó que el Congreso, como reducto del antiguo régimen, provocará una creciente confrontación y distanciamiento con el nuevo Ejecutivo.

El tercer escenario (muy relacionado con el último punto) se refiere a la disputa entre los tres poderes del estado en el proceso de transición del régimen chiapaneco. Nos referimos como transición de régimen al proceso de reacomodo político entre un régimen basado en una estrecha simbiosis entre gobierno estatal, el gobierno federal y el PRI a un régimen emanado de la oposición. En efecto, Pablo Salazar Mendiguchía gana las elecciones a gobernador del estado, encabezando a una coalición de ocho partidos de oposición¹³ convirtiéndose de esta manera en el primer gobernador en la historia reciente que no accede al Poder Ejecutivo estatal bajo las siglas de PRI.¹⁴ Ello propicia expectativas para que en Chiapas se abra un proceso de transición incluyente. Sin embargo, esta transición se ve entorpecida por los fuertes conflictos que tiene

¹³ Los partidos que integraban la Alianza por Chiapas eran PRD, PAN, PT, PVEM, CD, PAS, PSN Y PARM

¹⁴ Pablo Salazar tomó posesión del cargo el 8 de diciembre de 2000.

la mayoría priísta en el Congreso estatal con el Ejecutivo, que tuvo como elemento nodal la aprobación por parte de los diputados del Presupuesto de Egresos para el 2001 que incrementaba sustancialmente los recursos al Legislativo, quitándoselos al Ejecutivo. Dicha iniciativa fue vetada por Salazar Mendiguchía, lo que inició un largo periodo (de enero a mayo) donde el gobierno estatal trabajó sin presupuesto y se enfocó a modificar la relación de fuerzas al interior del Congreso. Además, tanto el Ejecutivo estatal como la fracción parlamentaria del PRI también intervinieron en el cambio del presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Chiapas, lo que generó una nueva fuente de conflictos.

Estas situaciones, el distanciamiento con las demandas indígenas, el periodo de disputa electoral y el ambiente de confrontación entre el Legislativo y el nuevo Ejecutivo dominaron los asuntos públicos chiapanecos y, además, prácticamente paralizaron la labor legislativa en la Cámara de Diputados estatal, en momentos en que se tenían que estar discutiendo las posibles adecuaciones de la Constitución local a las modificaciones hechas al artículo 115 de la Constitución federal, las cuales tenían como límite el 30 de marzo.¹⁵

EL PROCESO LEGISLATIVO

LA PRIMERA parte del proceso legislativo se refiere a la minuta del proyecto de Decreto por medio del cual se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fue recibida por la Cámara de Diputados del estado de Chiapas el 26 de junio de 1999, en tal virtud, y para dar cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución federal mexicana, fue aprobado por unanimidad de los diputados locales presentes en la sesión ordinaria del día 8 de julio de 1999. Por lo anterior, la LX Legislatura del Congreso chiapaneco emitió

¹⁵ El segundo artículo transitorio de la reforma constitucional al 115 señala que “el Congreso Federal otorga un plazo que vence hasta el 30 de abril del año 2001, para que los Estados adecuen su marco jurídico tanto de su Constitución Estatal y sus normas secundarias, a fin de no dejar una laguna legal temporal en perjuicio de los municipios”.

el decreto número 201, mismo que fue publicado en el *Periódico Oficial del Estado*, número 37, con fecha de 9 de julio de 1999.

Después de ello se abrió el periodo para hacer las adecuaciones a la Constitución estatal vinculada con las reformas al artículo 115. Sin embargo, el Congreso del estado, mediante la Oficialía Mayor (que era la entidad responsable) mostró poco interés en impulsar los trabajos de análisis y estudio producto de la reforma al artículo 115. Fue hasta el 13 de junio del 2000 cuando la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional presenta una propuesta de homologación de diversos artículos de la Constitución Política local con los preceptos constitucionales contenidos en la reforma municipal federal.¹⁶ La propuesta del PAN básicamente se limitaba a incorporar en la Constitución estatal las modificaciones realizadas en el texto constitucional. De hecho en la exposición de motivos de la iniciativa panista reivindica que la reforma al 115 era un “logro de Acción Nacional” que se reflejará en el fortalecimiento de los municipios “de nuestro Estado”.¹⁷ Es en este sentido que la propuesta del PAN trató de mantenerse fiel a lo que ellos mismos consideran un logro.

A pesar de que la iniciativa fue presentada con las formalidades legales, sujeta al trámite legislativo en las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, no contó con el interés de la mayoría de diputados del PRI, encabezados por Mario Culebro Velasco, presidente de la Gran Comisión, por lo que no pudo continuar el proceso legislativo correspondiente.

De julio a diciembre de 2000 no hubo actividades importantes que tuvieran por objeto promover la adecuación constitucional en el estado, esto se debió en parte por los procesos electorales (el federal, para la Presidencia de la República, y el local, para gobernador del estado), así como el posterior reacomodo político

¹⁶Presentada por los diputados Victoria Isabel Rincón Carrillo, Juan Carlos Cal y Mayor Franco, Carlos David Alfonso Utrilla, Augusto Orantes Ruiz y José del Carmen Rueda de León Jiménez, la “Iniciativa de decreto en que se reforman los artículos 58, 60 en sus fracciones II, V, VII, X, XI y XII y 61 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas, a fin de adecuar las reformas realizadas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en nuestro estado, y lograr el fortalecimiento municipal”.

¹⁷*Idem*.

en Chiapas producto del triunfo del candidato opositor Pablo Salazar Mendiguchía.

Durante los meses de diciembre de 2000 y enero del 2001 se inició una fuerte pugna entre la fracción parlamentaria del PRI (que tenía la mayoría en el Congreso con 26 votos de los 40 diputados locales)¹⁸ y el nuevo Ejecutivo estatal con motivo del presupuesto de egresos para el 2001.

Esta confrontación entre el Poder Ejecutivo y la fracción mayoritaria del Poder Legislativo, prácticamente paralizó el quehacer en el Congreso. A pesar de prevalecer ese ambiente, la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, mediante los legisladores Fernando Correa Suárez y Gustavo Cervantes Rosales, envían el 5 de febrero del 2001 su propuesta para iniciar reformas a la Constitución estatal en materia municipal, con lo cual (aunque de manera incipiente) se inicia la discusión en el seno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales.

La discusión se hizo prácticamente por dos vías, la primera mediante los asesores de las fracciones parlamentarias y la segunda con la realización de un foro de consulta. Respecto al trabajo de los asesores, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales convocaron a los grupos de asesores de las diversas expresiones políticas representadas en el Congreso local, a efecto de analizar en conjunto una propuesta de equilibrio entre las dos iniciativas recibidas (las presentadas por el PAN y el PRI), participando para tal efecto los asesores de los grupos parlamentarios de Acción Nacional, Revolucionario Institucional y personal de la Oficialía Mayor del Congreso, notándose la ausencia de la representación de los demás grupos parlamentarios (PRD, PT y PFC). Esta última actitud se explica más por falta de interés de dichos partidos por el tema municipal que a un rechazo por el mecanismo utilizado para discutirlo.

En cambio, las fracciones del PRI y del PAN tenían motivos especiales para que se adecuara la Constitución estatal. Los motivos

¹⁸Cabe hacer la anotación que dos diputados de partidos opositores (uno del PT, de extracción de Solidaridad Campesina Magisterial Socama y otro del Partido Frente Cívico) votaron en este periodo con la fracción priísta.

del PRI se debían al interés de reforzar la autonomía de los municipios frente al gobernador.¹⁹ En cambio, el PAN prefería limitar las atribuciones del Congreso respecto a los municipios.²⁰

Para el 22 de marzo la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso, por unanimidad, acuerda aprobar *el* Dictamen sobre las Modificaciones al Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. En el primer resolutivo de este dictamen, la comisión acuerda que “son de aprobarse las modificaciones al Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, iniciadas por los diputados de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional”.²¹ El dictamen se envía a una comisión revisora.

Por su parte, el Congreso estatal convocó el 5 de abril al foro de Análisis de las Reformas en Materia Municipal y a la Legislación Federal Hacendaria; sin embargo, este evento sirvió más de escarapate para el pleito ente el Legislativo y el Ejecutivo estatal que para una discusión y recolección de propuestas para la legislación en materia municipal. En efecto, en esa ocasión el nuevo presidente del Congreso, Gabriel Aguilar Ortega, llamó a los presidentes municipales priístas a no permitir que la Contraloría del estado les practique auditorías, ya que esa facultad “le corresponde al Poder Legislativo, por lo tanto les pido a los presidentes municipales que se refugien en la Ley, nada por encima de la Ley”;²² en esa ocasión el gobierno estatal había acusado a 35 alcaldes de filiación priísta de desviar fondos públicos.

Bajo este clima de distintas confrontaciones (tanto entre el Ejecutivo y el Legislativo, como al interior del propio Congreso, como entre partidos y Ejecutivo) provocó que no se llegarán a los consensos en torno a los temas fundamentales de la transición estatal, lo cual se juntó con el desahogo de diversos asuntos legislativos

¹⁹ Hay que recordar que la mayoría de los municipios de Chiapas (90 de los 118) estaban gobernados por presidentes municipales y las predicciones para las siguientes elecciones eran que ganaba la mayoría de los ayuntamientos (finalmente ganó en 72 alcaldías).

²⁰ Las implicaciones de ambas posiciones en el dictamen final de modificaciones se analiza más adelante.

²¹ Mario Culebro Velasco, presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, 22 de marzo de 2001.

²² *La República en Chiapas*, 6 de abril de 2001.

acumulados en la agenda del Congreso (como la aprobación de una nueva iniciativa de presupuesto), por lo que en el periodo ordinario de sesiones que siguió los trabajos parlamentarios quedaron estancados respecto al tema municipal.

A pesar de ello, se realizaron cuatro reuniones de análisis y estudio en las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales con diputados y, sobre todo, con el equipo de asesores del PRI y el PAN (las demás fracciones no participaron por falta de interés). Al final de dichas reuniones se acordó que la reforma al marco jurídico constitucional local se diera lo más apegado al texto constitucional del 115 y a la propuesta del dictamen.

Por lo anterior, la comisión revisora aprobó la reforma a la Constitución estatal el 17 de mayo. En este dictamen se incluía un transitorio, en el cual se especifica que una vez publicado el decreto de aprobación en el *Periódico Oficial* del estado se crearía una comisión plural integrada por un representante de cada fracción parlamentaria para que promoviera las modificaciones pertinentes a la legislación secundaria.

Una vez votado el dictamen en la comisión revisora, la iniciativa fue incluida en el orden del día de la sesión ordinaria del 24 de mayo, de la cual se desprendieron los siguientes participaciones en tribuna.

Diputado Carlos David Alfonso Utrilla (del Partido Acción Nacional) en contra de lo particular en el artículo 61 (por el cambio de la fecha de posesión del gobierno municipal al 31 de diciembre en lugar del primer día hábil del año) y el diputado José Fernando Correa Suárez (del Partido Revolucionario Institucional) a favor en lo general. Con ello, y superando los detalles en lo particular, se tuvo unanimidad como resultado de la votación en lo general y particular.

En el segundo resolutivo, la Comisión de Gobernación acordó instruir “a la Oficialía Mayor para que envíe a los 118 ayuntamientos y consejos municipales, la Minuta del Proyecto, y solicítese al Poder Ejecutivo su publicación para los efectos del artículo 83 de la Constitución Política del Estado”. Este punto fue hecho por el Ejecutivo estatal, que con fecha 30 de mayo del 2001

se publicó el Decreto 166 en el número 041 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*.²³

Por otra parte, fueron 66 los municipios que aprobaron estas reformas. Cabe aquí señalar que por las prisas con el que se llevó el proceso de reformas, la Oficialía Mayor esperó justo tener las actas de los municipios necesarias para que el decreto pasara a lectura del pleno. Esta práctica legislativa impide conocer las opiniones expresadas por los demás ayuntamientos, ya que sólo se lleva el registro de las primeras actas aprobatorias. Sin embargo, resalta la ausencia de municipios de importancia como Tuxtla Gutiérrez o San Cristóbal de las Casas y de municipios de extracción perredista como Berriozábal. En cambio, sorprende la rapidez en que contestaron cuatro de los seis consejos de municipios recién formados, a pesar de su lejanía y falta de infraestructura, pero que se explica por su fuerte vinculación con el PRI, uno de los partidos promotores de la reforma.

Al haber recibido la Oficialía Mayor las actas de cabildo y en sesión ordinaria el pleno de la LX Legislatura con fecha 14 de junio de 2001 expidió el decreto que reforma al Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.²⁴

LOS PUNTOS SOBRESALIENTES DE LA REFORMA

LAS REFORMAS que propuso la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y que finalmente se realizaron a la Constitución estatal, estuvieron sumamente apegadas al texto original del artículo 115, por lo que podemos decir que, aparte de los cambios que se hicieron en el artículo constitucional, no hay innovaciones en las adecuaciones realizadas a la Constitución estatal (véase tabla comparativa).

²³ "Decreto 166 por el que la LX Legislatura constitucional del H. Congreso del Estado, acuerda publicar la minuta proyecto de decreto que reforma al Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas", *Periódico Oficial. Órgano de difusión oficial del estado libre y soberano de Chiapas*, 30 de mayo de 2001, pp. 11-17.

²⁴ De manera coincidente, la aprobación de las reformas se realizaron prácticamente un año después de que el Congreso recibió la primera iniciativa.

En cambio, respecto a la redacción anterior del Título Séptimo es donde se ubican algunos avances interesantes, sobretodo en el fortalecimiento en las atribuciones de los municipios respecto al Congreso y al Ejecutivo estatal.

Muestra de ello es que se quitan las siguientes atribuciones al Congreso estatal:

- Establecer contribuciones a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

En la redacción anterior el Congreso podía establecer contribuciones en agua potable, alumbrado público, limpia, parques y jardines (art. 60, fracc. VIII). Esto dejaba a un criterio de negociación política con los diputados la posibilidad de que los municipios pudieran establecer sus contribuciones, sobre todo con un servicio tan sensible para la población como lo es el agua potable. En las modificaciones aprobadas dicha fracción desaparece y ahora el municipio tiene la atribución para establecer las contribuciones.

- Sancionar la coordinación y asociación entre los municipios del estado.

Anteriormente, los municipios del Estado requerían la sanción del Congreso para asociarse (art. 60, fracc. X). Ahora producto de las reformas al 115 sólo se requiere el acuerdo entre los ayuntamientos (art. 62, frac. II).

Asimismo, se le quita a la Comisión Permanente del Congreso la capacidad para suspender a un ayuntamiento, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros. Ahora esa atribución le corresponde al plenario del Congreso del estado.

Por su parte, las atribuciones que se le quitan al Ejecutivo estatal son las siguientes:

- Proponer al Congreso un consejo municipal en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta definitiva de la mayoría de sus miembros.

Esta atribución, dada específicamente al gobernador del estado definida en la fracción XV del artículo 60, se le transfiere al Congreso del estado (eliminando, además, la posibilidad de que la comisión permanente los designara).

TABLA COMPARATIVA

| <i>Mes</i> | <i>Presidente de la Gran Comisión</i> | <i>Congreso</i> | <i>Proceso legislativo</i> | <i>Actores y sus reacciones</i> |
|---------------|---------------------------------------|---|-------------------------------------|---|
| Junio de 2000 | Mario Culebro Velasco | | (13) Propuesta de reformas del PAN. | |
| Diciembre | | (29) La mayoría del PRI aprueba iniciativa de presupuesto de egresos. | | |
| Enero | | | | El gobernador veta la iniciativa de presupuesto de egresos. 16 alcaldes forman un bloque para presionar al Congreso para que haga las adecuaciones a la Constitución local. |
| Febrero | | (19) Renuncia Mario Culebro Velasco a la Gran Comisión y la asume Gabriel Aguilar Ortega. | (5) Propuesta de reformas del PRI. | |

| | | | | |
|-------|------------------------|---|--|--|
| Marzo | Gabriel Aguilar Ortega | Disputa entre los poderes Legislativo y Ejecutivo por el nombramiento del presidente del Tribunal de Justicia del estado. | (22) Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales aprueba el Dictamen sobre las Modificaciones al Título Séptimo de la Constitución Política de Chiapas. | Marcha por la Dignidad Indígena. |
| Abril | | | (5) Foro de Análisis de las Reformas en Materia Municipal y a la Legislación Federal Hacendaria. | Treinta y cinco presidentes municipales priístas son acusados por la Contraloría del estado de desviar fondos públicos. Se inician auditorias. |
| Mayo | Gabriel Aguilar Ortega | Se aprueba el presupuesto de egresos. | (30) El Ejecutivo estatal publica en el <i>Perifoneo Oficial</i> el Decreto 166. | Suspende el EZLN el diálogo con el gobierno federal. |
| Junio | | | (24) La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales aprueba la iniciativa de decreto. (14) El pleno de la LX Legislatura de junio del año 2001 expide el decreto que reforma al Título Séptimo de la Constitución de Chiapas. | sesenta y seis ayuntamientos aprobaron las reformas. |

Fuente: Elaboración propia.

- Su concurso para que los municipios tengan a su cargo los servicios públicos.

Esta parte de la fracción VI del artículo 60 fue excluida de la nueva redacción de la fracción II del artículo 62, en donde se establece claramente que los servicios públicos son atribución exclusiva del municipio.

Existen, además, algunos elementos que se conservaron de la redacción anterior, los cuales habían sido cuestionados insistentemente en las discusiones relacionadas con la agenda municipal en Chiapas, en particular mencionaremos cuatro:

- El *principio de gobernabilidad* en los ayuntamientos, que se conserva por la elección de los regidores mediante el sistema de mayoría relativa (art. 59).
- El *derecho de sangre*, es decir, se mantiene el requisito de ser chiapaneco por nacimiento para ser miembro de un ayuntamiento (art. 60 inciso A).
- La *relación subordinada de las autoridades auxiliares* al ayuntamiento, ya que este último tiene la atribución para nombrar y remover los agentes y delegados municipales
- *Dificultad operativa para el proceso de creación de nuevos municipios*. Se siguen conservando los mismos mecanismos que la redacción anterior (aprobación del Congreso y de la mayoría de los ayuntamientos del estado).

LOS TEMAS PENDIENTES

EN VISTA de las modificaciones al artículo 115 constitucional y de los recientes cambios en materia de legislación indígena (aprobados recientemente por las dos cámaras federales y la mayoría de los congresos estatales) y en términos de la agenda municipalista construida en Chiapas en los últimos años, quedarían pendientes algunos temas en materia municipal que podrían aportar para una transición política incluyente y plural para el estado. Estos temas los podemos ubicar en dos aspectos inmediatos:

1. Municipios indígenas y la autonomía, en consideración no sólo a las propuestas en el marco del proceso diálogo entre el

movimiento zapatista y el gobierno federal, sino también a una serie de demandas producto de la lucha municipal chiapaneca de los últimos años, que incluye a parte del reconocimiento de diferentes ámbitos de autonomía, asuntos como el nombramiento por las comunidades y pueblos de sus autoridades auxiliares (agentes y delegados municipales), el facilitar y despolitizar los mecanismos para creación de nuevos municipios, entre otros.

2. El sistema de representación proporcional para la integración del ayuntamiento, que elimine el sistema de mayoría relativa, de manera que los regidores y el síndico tengan una representación más cercana respecto a la votación obtenida por las planillas.

La Constitución estatal sigue asegurando la mayoría de regidores a la planilla ganadora (art. 59), y asigna una minoría de regidores a las demás planillas. Pongamos el ejemplo de las recientes elecciones en Tuxtla Gutiérrez, donde el PAN logró el 43 por ciento de la votación, la Coalición de Partidos (encabezada por el PRD) 39 por ciento, el PRI 14 por ciento y el PAS 3 por ciento. Sin embargo, la asignación de regidores²⁵ quedó de la siguiente manera: PAN 6 regidurías (57 por ciento del total), la Coalición 4 regidurías (28 por ciento) y el PRI 2 regidurías (14 por ciento).

En este ámbito se podría rescatar la práctica de algunos municipios, como en los Altos de Chiapas, donde utilizando el sistema de usos y costumbres, los regidores son nombrados por las comunidades, representando a éstas en el ayuntamiento. En efecto, en municipios como Tenejapa, Pantelhó, Chalchihuitán en donde el ayuntamiento está formado tanto de regidores constitucionales como de regidores tradicionales, que son incluidos para garantizar la representación de todas las comunidades del municipio. La remuneración que reciben para estas actividades proviene de los

²⁵ La asignación de regidores por el principio de representación proporcional sigue una complicada fórmula definida en los artículos 257 y 258 del Código Electoral del Estado de Chiapas.

salarios de los regidores constitucionales, que son distribuidos entre estos últimos y los tradicionales.²⁶

LA TAREA LEGISLATIVA POSPUESTA

HASTA EL momento, en el estado de Chiapas se han realizado modificaciones a la Constitución local; sin embargo, estas reformas no tocaron la Ley Orgánica Municipal. El Congreso tiene establecidos mecanismos y tiempos determinados para realizar las reformas en la legislación secundaria, como se establece en los artículos transitorios del Decreto 176:

Artículo Segundo. Una vez que se cuente con la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos a la presente reforma, la LX Legislatura Constitucional del Estado, integrará de manera plural una comisión especial para la reforma a la legislación secundaria en materia municipal.

Artículo Tercero. Las reformas a la legislación secundaria señaladas en el artículo transitorio que antecede deberán entrar en vigencia sesenta días después de que la mayoría de los ayuntamientos den su aprobación a las presentes reformas a la constitución política del estado.

En este sentido, en mayo se conformó la Comisión Especial a que hace referencia el decreto. La comisión, formada por un integrante de cada grupo parlamentario,²⁷ tiene como tareas el análisis de las implicaciones de la reforma al Título Séptimo de la Constitución estatal en la normatividad secundaria, así como proponer las estrategias de consulta a los ayuntamientos del estado.

En particular, las leyes que requieren modificaciones son la Ley Orgánica Municipal y, en algunas de sus partes, de la Ley de Aguas del Estado de Chiapas. Sin embargo, y a pesar de que los

²⁶Juan Pedro Viqueira y Willibald Sonnleitner (2001).

²⁷La Comisión Especial se conformó con los siguientes diputados: Vicente Tovilla Molina (PRI), Juan Carlos Cal y Mayor (PAN), Ricardo Domínguez González (PRD), Héctor Hugo Robledo Gordillo (PT), Manuel de Jesús Castillejos Moreno (Frente Cívico Chiapaneco) y Noel Rodas Vázquez (independiente).

tiempos marcados por el decreto se cumplieron el 14 de agosto, la comisión nunca elaboró alguna propuesta, por lo que las leyes secundarias no sufrieron cambios.

En contraste con la pasividad de los legisladores, los ayuntamientos de Acala, Tuxtla Gutiérrez, Ocozocuaula, Frontera Hidalgo y San Fernando presentaron ante el Congreso local, en febrero pasado, una propuesta conjunta de una iniciativa de ley por medio de la cual solicitan se abrogue la Ley Orgánica Municipal a efecto de dar paso a la Ley General en Materia Municipal del Estado de Chiapas. Sin embargo, dicha iniciativa hasta la fecha se encuentra en trámite legislativo ante las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Sin embargo, a pesar de lo urgente de adecuar las leyes secundarias, los actores políticos prefirieron, nuevamente, concentrar sus esfuerzos en la coyuntura estatal. En efecto, sabiendo que los resultados de la elección del 7 de octubre les dieron nuevamente la mayoría a los diputados priístas en el Congreso estatal, el gobierno de Salazar Mediguchía aprovechó su mayoría en la Cámara de Diputados estatal y modificó la Constitución estatal,²⁸ sustituyendo a la antigua Gran Comisión (que era encabezada por la fracción mayoritaria en el Congreso) por una Comisión de Régimen Interno, que se integrará de manera colegiada con los coordinadores de cada grupo parlamentario. Pero además, y esto relacionado con el tema municipal, se crea el Órgano de Fiscalización Superior, instancia que sustituye a la Contraloría General de Hacienda y que será la encargada de realizar la evaluación y rendición de cuentas en la administración pública municipal.

Así las cosas, la LX Legislatura del Congreso de Chiapas le deja a la siguiente legislatura, entre otros asuntos, que culmine el proceso de reformas en materia municipal.

CONCLUSIONES

UNO DE los puntos a resaltar en el proceso que se abrió para adecuar la Constitución local a las modificaciones hechas al artículo 115 es

²⁸Los diputados acordaron reformar el 20 de octubre los artículos 15, 20, segundo párrafo, 24 y 29, fracciones XVIII, XXIX y XXXIII, así como el 83 de la Constitución Polí-

que los actores municipalistas (presidentes municipales, síndicos, regidores, promotores y organizaciones ciudadanas) no fueron participantes importantes del proceso de discusión, pues básicamente la discusión y negociación se centraron en las bancadas parlamentarias del PRI y el PAN y sus asesores.

Esto tiene relación con el ambiente político-electoral en que han estado inmersos por cerca de dos años los actores políticos y sociales en Chiapas. Asimismo, la disputa por el control de los poderes en el contexto de la transición de régimen en el estado, entorpecieron los mecanismos de diálogo y consenso, lo que finalmente se reflejó en un debate pobre respecto a la agenda municipal chiapaneca.

Esto último de llamar la atención, en la medida de la importancia que tienen las propuestas municipales en la transición chiapaneca y que, en contraste, en las reformas a la Constitución fueron dejadas en un segundo plano. Esto se puede ejemplificar con uno de los elementos fundamentales de la agenda local como es el tema indígena y las autonomías, temas que fueron ignorados en el contenido final del texto de adiciones.

Se trata, en ese sentido, de una reforma limitada, en cuanto a las expectativas y las posibilidades que se tenían para incorporar no sólo elementos innovadores, sino para reconocer prácticas interesantes que funcionan en la vida de las comunidades y municipios. Ello nos habla de que se dejan nuevamente temas pendientes, que en una verdadera transición no se deberían de soslayar.

BIBLIOGRAFÍA

Ce Acatl, núms. 78-79, marzo-abril de 1996.

Cuadernos Agrarios, núm. 16, nueva época, junio de 1998.

CULEBRO VELASCO, Mario (presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales), *Dictamen sobre las Modificaciones al Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*, 22 de marzo de 2001.

“Declaración de la 7a. Asamblea Nacional Municipalista del PRD”, *Red municipal*, núm. 9, México, julio de 1998.

La Jornada, núm. 5987, 1o. de mayo del 2001.

La República en Chiapas, 6 de abril de 2001.

LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana y Dulce María Rebolledo Millán, “La resistencia en los municipios zapatistas”, *Cuadernos Agrarios*, núm. 16, nueva época, junio de 1998.

Periódico Oficial, núm. 41, miércoles 28 de julio de 1999.

Periódico Oficial. Órgano de difusión oficial del estado libre y soberano de Chiapas, núm. 41, 30 de mayo de 2001.

ROJAS TOLEDO, Francisco, “Por un federalismo emanado del pacto social”, *Boletín Artículo 115*, núm. 37, México, enero-marzo de 2002.

VIQUEIRA, Juan Pedro y Willibald Sonnleitner, *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, El Colegio de México, CIESAS, IFE, 2000.

ZAPATA-GARASCHÉ, Eugene, Carlos Rodríguez y Enrique Ortiz, *Asociaciones de Gobiernos Locales*, México, Centro de Servicios Municipales y Federación Mundial de Ciudades Unidas, 2000.

Índice

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN: PARÁMETROS DE LA REFORMA MUNICIPAL EN MÉXICO | 5 |
| <i>Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi</i> | |
| Reforma municipal: entre desfases y diversidad | 10 |
| Reforma municipal: entre dos periodos políticos del país | 14 |
| Las reformas municipales del siglo xx | 24 |
| Las adecuaciones constitucionales en los estados: elementos básicos de comparación | 33 |
| Evaluación general de la reforma y modernización municipal | 44 |
| Bibliografía | 47 |

Primera parte

La reforma municipal en el norte del país

| | |
|---|-----|
| UNA REFORMA MUNICIPAL EN DOS TIEMPOS: BAJA CALIFORNIA | 51 |
| <i>Tonatiuh Guillén López</i> | |
| La reforma constitucional | 57 |
| Ley del régimen municipal | 94 |
| Bibliografía | 109 |
| LA REFORMA MUNICIPAL EN COAHUILA | 113 |
| <i>Tizoc Quistian Flores</i> | |
| Introducción | 113 |

| | |
|---|-----|
| El contenido legislativo | 117 |
| El proceso legislativo | 119 |
| El debate público. | 122 |
| Reflexión final | 124 |
| Contenido legislativo. | 126 |
| El proceso legislativo de reforma municipal en Coahuila | 172 |
| Conclusiones | 185 |
| Bibliografía | 187 |
| | |
| LOS LÍMITES DE LA REFORMA MUNICIPAL EN CHIHUAHUA. | 193 |
| <i>Héctor Antonio Padilla Delgado</i> | |
| Introducción | 193 |
| Antecedentes de la reforma municipal. | 195 |
| Contenido de la reforma municipal de 2001. | 200 |
| Debate público de la reforma municipal | 208 |
| Algunas conclusiones. | 216 |
| Bibliografía | 219 |

Segunda parte

La reforma municipal en el centro del país

| | |
|--|-----|
| REFORMA ACOTADA Y CONSENSO LEGISLATIVO PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO | 225 |
| <i>Alicia Ziccardi</i> | |
| Introducción | 225 |
| El calendario de la reforma | 226 |
| El contenido de la reforma | 228 |
| Análisis comparativo entre la Constitución federal y la Constitución estatal | 229 |
| El proceso de la reforma municipal en la Legislatura local | 235 |
| Balance general | 246 |
| Bibliografía | 249 |

| | |
|---|-----|
| PLURALIDAD POLÍTICA E INNOVACIÓN EN LA REFORMA MUNICIPAL | |
| DE COLIMA | 253 |
| <i>Blanca Acedo</i> | |
| Introducción | 253 |
| Contenido legislativo | 255 |
| El proceso legislativo | 277 |
| Conclusiones | 286 |
| Bibliografía | 290 |
| PLURALIDAD POLÍTICA EN ZACATECAS: | |
| ¿GARANTÍA DE UNA REFORMA MUNICIPAL INNOVADORA? | 293 |
| <i>Juan Pablo Guerrero Amparán y Lina Gryj Rubenstein</i> | |
| El contenido legislativo de la reforma municipal en Zacatecas | 294 |
| El proceso legislativo de la reforma municipal en Zacatecas | 308 |
| Conclusiones | 319 |
| Bibliografía | 321 |
| PLURALISMO Y APERTURA EN LA REFORMA MUNICIPAL | |
| DE GUANAJUATO | 327 |
| <i>Juan Pablo Guerrero Amparán y Lina Gryj Rubenstein</i> | |
| El contenido legislativo de la reforma municipal en Guanajuato | 328 |
| El proceso legislativo de la reforma municipal en Guanajuato | 349 |
| Conclusiones | 361 |
| Bibliografía | 363 |
| QUERÉTARO: UNA REFORMA TRADICIONAL Y RESTRINGIDA | 367 |
| <i>Raúl I. Solís Barrueta y Denisse Contreras Ortiz</i> | |
| Contenido legislativo en la reforma municipal en Querétaro | 367 |
| Las adecuaciones constitucionales | 370 |
| La nueva ley municipal | 373 |

| | |
|---|------------|
| Aspectos relevantes de la nueva ley municipal. | 375 |
| Debates y controversias. | 380 |
| Bibliografía | 383 |
| TLAXCALA: UNA REFORMA MUNICIPAL CON TRAYECTORIA PROPIA | 385 |
| <i>Juan Pablo Guerrero Amparán y Atzimba Baltazar Macías</i> | |
| El contenido legislativo de la reforma municipal | 387 |
| La reforma municipal en la legislación secundaria. | 399 |
| El proceso legislativo | 408 |
| Conclusiones | 415 |
| Bibliografía | 416 |
| | |
| Tercera parte | |
| <i>La reforma municipal en el sur del país</i> | |
| | |
| LA REFORMA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE CAMPECHE. | |
| ENTRE LA TRADICIÓN Y LA INNOVACIÓN. | 421 |
| <i>Óscar Alfredo López Chan</i> | |
| Introducción | 421 |
| Contenido legislativo. | 422 |
| El proceso legislativo | 429 |
| El debate público. | 434 |
| A manera de conclusión. | 436 |
| Bibliografía | 437 |
| | |
| REFORMA ENTRE REFORMAS: AVANCES Y LIMITACIONES | |
| DEL MUNICIPIO EN VERACRUZ. | 439 |
| <i>Alfonso Osegueda Cruz</i> | |
| Contenido legislativo. | 439 |
| Fortalecimiento de la autonomía. | 448 |
| Claridad de funciones y servicios municipales. | 449 |
| Fortalecimiento financiero. | 453 |
| Asuntos pendientes y temas relevantes | 455 |
| El proceso de reforma constitucional. | 461 |

| | |
|--|-----|
| Conclusiones | 473 |
| La reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz | 474 |
| Bibliografía | 481 |
| OAXACA: UNA PARADOJA ENTRE LA DIVERSIDAD MUNICIPAL Y EL MARCO LEGAL. | |
| <i>Juan Pablo Guerrero Amparán y Atzimba Baltazar Macías</i> Contenido legislativo de la reforma municipal en Oaxaca | 487 |
| Proceso legislativo | 503 |
| Conclusiones | 513 |
| ANÁLISIS DE UNA REFORMA LIMITADA. LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA MUNICIPAL EN CHIAPAS | |
| <i>Carlos A. Rodríguez Wallenius</i> Introducción | 515 |
| Antecedentes | 516 |
| El contexto político | 518 |
| El proceso legislativo | 521 |
| Los puntos sobresalientes de la reforma | 526 |
| Los temas pendientes | 530 |
| La tarea legislativa pospuesta | 532 |
| Conclusiones | 533 |
| Bibliografía | 534 |
| ANEXOS EDICIÓN ELECTRÓNICA EN CD ADJUNTO | |

Títulos de la colección

Las ciencias sociales

Director de la colección
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA

ROSALÍA WINOCUR
*Algunos enfoques metodológicos
para estudiar la cultura política en México*

BERTHA LERNER
*América Latina: los debates
en política social, desigualdad y pobreza*

ARTURO ÁNGEL LARA RIVERO
*Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo
en las maquiladoras japonesas*

MANUEL VILLA AGUILERA
*¿A quién le interesa la democracia en México?
Crisis del intervencionismo estatal
y alternativas del pacto social*

ABELARDO VILLEGAS
*Arar en el mar:
la democracia en América Latina*

ROBERTO EIBENSCHUTZ HARTMAN
(COORDINADOR)
*Bases para la planeación del desarrollo
urbano en la ciudad de México.*
Tomo I: *Economía y sociedad en la metrópoli*
Tomo II: *Estructura de la ciudad y su región*

ÓSCAR F. CONTRERAS
ALEJANDRO COVARRUBIAS
MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ
JOSÉ LUIS SARRIEGO RODRÍGUEZ
*Cananea. Tradición y modernidad
en una mina histórica*

CARLOS A. ROZO
(COORDINADOR)
Capital global e integración monetaria

LEONEL CORONA TREVIÑO
(COORDINADOR)
Cien empresas innovadoras en México

ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*Ciudades y gobiernos locales
en la América Latina de los noventa*

JUDITH HERRERA MONTELONGO
*Colaboración y conflicto:
el sindicato petrolero y el cardenismo*

JUAN-MANUEL RAMÍREZ SÁIZ
(COORDINADOR)
*¿Cómo gobiernan Guadalajara?
Demandas ciudadanas y respuestas
de los ayuntamientos*

JUDITH VILLAVICENCIO BLANCO
(COORDINADORA)
*Condiciones de vida y vivienda de interés
social en la ciudad de México*

JULIÁN REBÓN
*Conflicto armado y desplazamiento
de población: Chiapas 1994-1998*

CÉSAR CANSINO
*Construir la democracia Límites y
perspectivas de la transición en México*

ANA PAULA DE TERESA
*Crisis agrícola y economía campesina.
El caso de los productores de henequén
en Yucatán*

FERNANDO CORTÉS, ÓSCAR CUÉLLAR
(COORDINADORES)
*Crisis y reproducción social.
Los comerciantes del sector informal*

ARMANDO CISNEROS SOSA
*Crítica de los movimientos sociales.
Debate sobre la modernidad, la democracia
y la igualdad social*

-
- LOURDES ARIZPE
*Cultura y desarrollo: una etnografía
de las creencias de una comunidad mexicana*
- JACQUELINE MARTÍNEZ URIARTE
ALBERTO DÍAZ CAYEROS
(COORDINADORES)
*De la descentralización al federalismo.
Estudios comparados sobre
el gobierno local en México*
- ROBERTO BLUM VALENZUELA
*De la política mexicana y sus medios.
¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*
- ENRIQUE SUÁREZ ÍÑIGUEZ
De los clásicos políticos
- ABELARDO VILLEGAS, IGNACIO SOSA
ANA LUISA GUERRERO, MAURICIO BEUCHOT
JOSÉ LUIS OROZCO, ROQUE CARRIÓN WAM
JORGE M. GARCÍA LAGUARDIA
Democracia y derechos humano
- ANDRÉS ROEMER
*Derecho y economía:
políticas públicas del agua*
- ALBERTO DÍAZ CAYEROS
*Desarrollo económico e inequidad regional:
hacia un nuevo pacto federal en México*
- JOSÉ VALENZUELA FEJÓO
Dos crisis: Japón y Estados Unidos
- JORGE HÉCTOR CARRILLO VIVEROS
*Dos décadas de sindicalismo
en la industria maquiladora de exportación:
examen en las ciudades de Tijuana, Juárez
y Matamoros*
- RAÚL ÁVILA ORTIZ
*El derecho cultural en México:
una propuesta académica para el
proyecto político de la modernidad*
- ROBERTO HAM CHANDE
*El envejecimiento en México: el siguiente
reto de la transición demográfica*
- ARTURO BORJA
*El Estado y el desarrollo industrial.
La política mexicana de cómputo
en una perspectiva comparada*
- CÉSAR GILABERT
*El hábito de la utopía.
Análisis del imaginario sociopolítico en el
movimiento estudiantil de México, 1968*
- RAFAEL GUIDO BÉJAR
OTTO FERNÁNDEZ REYES
MARÍA LUISA TORREGROSA
(COMPILADORES)
*El juicio al sujeto. Un análisis global
de los movimientos sociales*
- MARCOS TONATIUH ÁGUILA M.
*El liberalismo mexicano y la
sucesión presidencial de 1880: dos ensayos*
- JULIANA GONZÁLEZ
*El malestar en la moral.
Freud y la crisis de la ética*
- MANUEL PERLÓ COHEN
*El paradigma porfiriano.
Historia del desajuste del Valle de México*
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ
(COORDINADOR)
*El poder de los argumentos.
Coloquio internacional Karl Popper*
- BLANCA SOLARES
El síndrome Habermas
- VÍCTOR ALEJANDRO, ESPINOZA VALLE
*El voto lejano. Cultura política y migración
México-Estados Unidos*
- EUGENIA CORREA, ALICIA GIRÓN
(COORDINADORAS)
*Economía financiera contemporánea
4 tomos*
- GINA ZABLUDOVSKY, SONIA DE AVELAR
*Empresarias y ejecutivas
en México y Brasil*
- ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
*Empresarios, Banca y Estado.
El conflicto durante el gobierno
de José López Portillo, 1976-1982*
- ENRIQUE SUÁREZ-ÍÑIGUEZ
(COORDINADOR)
Enfoques sobre la democracia
- EDUARDO IBARRA COLADO
LUIS MONTAÑO HIROSE
(COMPILADORES)
*Ensayos críticos para el estudio
de las organizaciones en México*
- IGNACIO SOSA ÁLVAREZ
Ensayo sobre el discurso político mexicano
- CARLOS ARRIOLA WOOG
Ensayos sobre el PAN
-

-
- ALEJANDRO PORTES
*En torno a la informalidad:
Ensayos sobre teoría y
medición de la economía regulada*
- LUDGER PRIES
*Entre el corporativismo productivista
y la participación de los trabajadores.
Globalización y relaciones industriales
en la industria automotriz mexicana*
- PATRICIA RAMÍREZ KURI
(COORDINADORA)
Espacio público y reconstrucción de ciudadanía
- ÁLVARO MATUTE, EVELIA TREJO
BRIAN CONNAUGHTON
(COORDINADORES)
Estado, Iglesia y sociedad en México. Siglo XIX
- VÍCTOR MANUEL DURAND PONTE
*Etnia y cultura política:
los mexicanos en Estados Unidos*
- MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ, VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Familia, género y pobreza
- GUADALUPE MÁNTEY DE ANGUIANO
NOEMI LEVY ORLIK
(COORDINADORAS)
*Financiamiento del desarrollo
con mercados de dinero y capitalizados*
- JENNIFER COOPER, TERESITA DE BARBIERI
TERESA RENDÓN, ESTELA SUÁREZ
ESPERANZA TUÑÓN
(COMPILADORAS)
*Fuerza de trabajo femenina urbana en México
Volumen I: Características y tendencias
Volumen II: Participación económica y política*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
GABRIELA NAVA CAMPOS
(COORDINADORES)
*Gerencia pública municipal.
Conceptos básicos y estudios de caso*
- RICARDO VALERO
(COMPILADOR)
Globalidad: una mirada alternativa
- ESTELA MARTÍNEZ BORRERO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
(COORDINADORES)
*Globalización e integración regional
en la producción y desarrollo tecnológico
de la lechería mexicana*
- ALICIA ZICCARDI
*Gobernabilidad y participación ciudadana
en la ciudad capital*
- TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Gobiernos municipales en México:
entre la modernización y la tradición política*
- ORLANDINA DE OLIVEIRA
MARIELLE PEPIN LEHALLEUR
VANIA SALLES
(COMPILADORAS)
Grupos domésticos y reproducción cotidiana
- EMILIO DUHAU
Hábitat popular y política urbana
- FEDERICO NOVELO URDANIVIA
Hacia la evaluación del TLC
- ALBERTO RÉBORA TÓGNO
*¿Hacia un nuevo paradigma de la
planeación de los asentamientos humanos?
Políticas e instrumentos de suelo para un
desarrollo urbano sostenible, incluyente y
sustentable. El caso de la región oriente
en el Valle de México*
- HÉCTOR HERNÁNDEZ GARCÍA DE LEÓN
*Historia política del
sinarquismo, 1934-1944*
- JOHN BAILEY
*Impactos del TLC en México y Estados Unidos:
efectos subregionales del comercio
y la integración económica*
- MARÍA EUGENIA DE LA O MARTÍNEZ
*Innovación tecnológica y clase obrera:
estudio de caso de la industria maquiladora
electrónica R.C.A. Ciudad Juárez, Chihuahua*
- JORDY MICHELI
(COORDINADOR)
*Japan Inc. en México.
Las empresas y modelos laborales japoneses*
- JORGE FUENTES MORÚA
José Revueltas: una biografía intelectual
- ABELARDO VILLEGAS, JOSÉ LUIS OROZCO
IGNACIO SOSA, ANA LUISA GUERRERO
MAURICIO BEUCHOT
Laberintos del liberalismo
- ISAAC M. KATZ
*La apertura comercial y su impacto regional
sobre la economía mexicana*
-

-
-
- MIGUEL ÁNGEL AGUILAR
AMPARO SEVILLA
ABILIO VÉRGARA
(COORDINADORES)
*La ciudad desde sus lugares. Trece ventanas
etnográficas para una metrópoli*
- FRANCISCO LÓPEZ CÁMARA
La clase media en la era del populismo
- ARTURO GUILLÉN, GREGORIO VIDAL
(COORDINADORES)
*La economía mexicana bajo la crisis
de Estados Unidos*
- GUSTAVO GARZA VILLARREAL
*La gestión municipal en el
Área Metropolitana de Monterrey,
1989-1994*
- ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
HERNÁN SALAS QUINTANAL
SUSANA SUÁREZ PANIAGUA
*La globalización del sistema lechero
en La Laguna: estructura productiva,
desarrollo tecnológico y actores sociales*
- ALEJANDRO PORTES, LUIS GUARNIZO
PATRICIA LANDOLT
(COORDINADORES)
*La globalización desde abajo:
transnacionalismo inmigrante y desarrollo.
La experiencia de estados Unidos
y América Latina*
- VÍCTOR ALEJANDRO PAYÁ PORRES
*Laguna Verde: La violencia de la
modernización. Actores y movimiento social*
- MANUEL VILLA AGUILERA
*La institución presidencial
El poder de las instituciones y
los espacios de la democracia*
- RAÚL BÉJAR NAVARRO
HÉCTOR H. HERNÁNDEZ BRINGAS
*La investigación en ciencias sociales
y humanidades en México*
- TÉRESA PACHECO MÉNDEZ
*La investigación universitaria en ciencias
sociales. Su promoción y evaluación*
- JULIO LÓPEZ GALLARDO
*La macroeconomía de México:
el pasado reciente y el futuro posible*
- RICARDO POZAS HORCASITAS
La modernidad atrapada en su horizonte
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
*La nueva gestión municipal en México.
Análisis de experiencias innovadoras
en gobiernos locales*
- FEDERICO NOVELO (COORDINADOR)
*La política económica y social
de la alternancia. Revisión crítica*
- MÓNICA VEREA CAMPOS
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
(COORDINADORES)
*La política exterior norteamericana
hacia Centroamérica.
Reflexiones y perspectivas*
- CLARA JUSIDMAN
La política social en Estados Unidos
- LILIANA KUSNIR
La política social en Europa
- MARIO RAMÍREZ RANCAÑO
*La reacción mexicana
y su exilio durante la revolución de 1910*
- ABRAHAM A. MOLES
Las ciencias de lo impreciso
- ALENKA GUZMÁN
*Las fuentes del crecimiento
en la siderurgia mexicana. Innovación,
productividad y competitividad*
- HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
(COORDINADORES)
*La sociedad mexicana frente al tercer milenio
3 tomos*
- ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
*Las políticas descentralizadoras en México
(1983-1993). Logros y desencantos*
- ROLANDO CORDERA, ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORES)
*Las políticas sociales
de México al fin del milenio.
Descentralización, diseño y gestión*
- GRACIELA BENSUSÁN AREOUS
(COORDINADORA)
*Las relaciones laborales y el Tratado
de Libre Comercio*
-
-

-
- CAMBIO XXI, FUNDACIÓN MEXICANA
(COORDINADORA)
Las transiciones a la democracia
ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORA)
*La tarea de gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ
DEL CASTILLO
ARTURO ALVARADO M.
ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
(COORDINADORES)
*La voz de los votos: un análisis crítico
de las elecciones de 1994*
MANUEL VILLA
Los años furiosos: 1994-1995.
La reforma del Estado y el futuro de México
ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Los dilemas de la modernización municipal.
*Estudios sobre la gestión hacendaria en
municipios urbanos de México*
CARLOS ARRIOLA WOOG
Los empresarios y el Estado (1970-1982)
RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO
Los municipios en México.
Los retos ante el futuro
JULIO LÓPEZ G.
(COORDINADOR)
*Macroeconomía del empleo
y políticas de pleno empleo para México*
MARIO BASSOLS, PATRICIA MELÉ
(COORDINADORES)
Medio ambiente, ciudad y orden jurídico
JOSÉ AYALA ESPINO
Mercado, elección pública e instituciones.
*Una revisión de las teorías modernas
del Estado*
PETER M. WARD
*México megaciudad: desarrollo
y política, 1970-2000*
CRISTINA PUGA
México: empresarios y poder
MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
MÓNICA VERA CAMPOS
*México y Estados Unidos frente a la
migración de los indocumentados*
- RODOLFO O. DE LA GARZA
JESÚS VELASCO
(COORDINADORES)
*México y su interacción
con el sistema político estadounidense*
ESPERANZA TUÑÓN PABLOS
Mujeres que se organizan.
*El Frente Único Pro Derechos
de la Mujer (1935-1938)*
AÍDA LERMAN
*Multilateralismo y regionalismo
en América Latina*
HÉCTOR TEJERA GAONA
*"No se olvide de nosotros cuando esté
allá arriba." Cultura, ciudadanos y
campañas políticas en la ciudad de México*
GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ
Nueva reforma fiscal en México
MARÍA LUISA TARRÉS
(COORDINADORA)
*Observar, escuchar y comprender
sobre la tradición cualitativa
en la investigación social*
JOSÉ LUIS MÉNDEZ
(COORDINADOR)
*Organizaciones civiles y políticas públicas
en México y Centroamérica*
ARTURO BORJA TAMAYO
(COORDINADOR)
Para evaluar al TLCAN
RAÚL BENÍTEZ ZENTENO
Población y política en México. Antología
HUMBERTO MUÑOZ GARCÍA
(COMPILADOR)
Población y sociedad en México
ENRIQUE CABRERO MENDOZA
(COORDINADOR)
Políticas públicas municipales.
Una agenda en construcción
MARTHA SCHTEINGART
(COORDINADORA)
*Políticas sociales para los pobres
en América Latina*
MAURICIO BEUCHOT
Posmodernidad, hermenéutica y analogía
-

-
- JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
*Reclamos de la identidad:
la formación de las organizaciones
indígenas en Oaxaca*
- LARISSA ADLER LOMNITZ
*Redes sociales, cultura y poder:
ensayos de antropología latinoamericana*
- JUAN PABLO GUERRERO AMPARÁN
TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
*Reflexiones en torno a la reforma
municipal del artículo 115 constitucional*
- DAVID ARELLANO, ENRIQUE CABRERO
ARTURO DEL CASTILLO (COORDINADORES)
*Reformando al gobierno: una visión
organizacional del cambio gubernamental*
- GERMÁN A. ZARATE HOYOS (COORDINADOR)
*Remesas de los mexicanos y centroamericanos en
Estados Unidos. Problemas y perspectivas*
- CARLOS HERRERO BERVERA
*Revolución, rebelión y revolución en 1810.
Historia social y estudios de caso*
- JOSÉ LUIS OROZCO
Sobre el orden liberal del mundo
- AQUILES CHIHU AMPARÁN (COORDINADOR)
Sociología de la identidad
- GINA ZABLUDOVSKY
*Sociología y política, el debate clásico
y contemporáneo*
- GRACIELA BENSUSÁN, TERESA RENDÓN
(COORDINADORAS)
*Trabajo y trabajadores
en el México contemporáneo*
- JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO
GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
(COMPILADORES)
*Transición a la democracia
y reforma del Estado en México*
- CARLOS BARBA SOLANO
JOSÉ LUIS BARROS HORCASITAS
JAVIER HURTADO (COMPILADORES)
*Transiciones a la democracia en Europa
y América Latina*
- LILIA DOMÍNGUEZ VILLALOBOS
FLOR BROWN GROSSMAN
*Transición hacia tecnologías flexibles
y competitividad internacional
en la industria mexicana*
- MARTHA SCHEINGART
EMILIO DUHAU
(COORDINADORES)
*Transición política y democracia
municipal en México y Colombia*
- UGO PIPITONE
*Tres ensayos sobre desarrollo y frustración:
Asia oriental y América Latina*
- BLANCA SOLARES
*Tu cabello de oro Margarete...
Fragmentos sobre odio, resistencia
y modernidad*
- CARLOS MOREIRA
*Una mirada a la democracia uruguaya.
Reforma del estado y delegación legislativa
(1995-1999)*
- MASSIMO L. SALVADORI
NORBERT LECHNER
MARCELO CAVAROZZI
ALFRED PFALLER
ROLANDO CORDERA
ANTONELLA ATTILI
Un Estado para la democracia
- RAÚL BENÍTEZ MANAUT
LUIZ GONZÁLEZ SOUZA
MARÍA TERESA GUTIÉRREZ HACES
PAZ CONSUELO MÁRQUEZ PADILLA
MÓNICA VÉREA CAMPOS
(COMPILADORES)
*Viejos desafíos, nuevas perspectivas:
México-Estados Unidos
y América Latina*
- LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
*Weber: la idea de ciencia social
Volumen I: La tradición
Volumen II: La innovación*
-

Estudios de género

- ARACELI MINGO
*¿Autonomía o sujeción?
Dinámica, instituciones y formación
en una microempresa de campesinas*
- ARCELIA DE LA TORRE BARRÓN
ROSINA OJEDA CÁRDENAS
CARLOS JAVIER MAYA AMBÍA
(COORDINADORES)
*Construcción de género en sociedades
con violencia. Un enfoque
multidisciplinario*
- GABRIELA CANO JOSÉ VALENZUELA
(COORDINADORES)
*Cuatro estudios de género
en el México urbano del siglo XIX*
- MÁRGARA MILLÁN
Derivas de un cine en femenino
- JUAN GUILLERMO FIGUEROA
*Elementos para un análisis ético
de la reproducción*
- MARTA LAMAS (COMPILADORA)
*El género: la construcción cultural
de la diferencia sexual*
- GLORIA CAREAGA PÉREZ
JUAN GUILLERMO FIGUEROA PÉREA
MARÍA CONSUELO MEJÍA (COMPILADORES)
Ética y salud reproductiva
- ESTELA SERRET
Identidad femenina y proyecto ético
- GUILLERMO FLORIS MARGADANT
*La sexofobia del clero y cuatro ensayos
histórico-jurídicos sobre sexualidad*
- MARGARITA BAZ
*Metáforas del cuerpo:
un estudio sobre la mujer y la danza*
- GINA ZABLUDOVSKY
(COORDINADORA)
*Mujeres en cargos de dirección
en América Latina.
Estudios sobre Argentina,
Chile, México y Venezuela*
- ESPERANZA TUÑÓN
*Mujeres en escena: de la tramoya
al protagonismo. El quehacer político
del Movimiento Amplio de Mujeres
en México (1982-1994)*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Perspectiva de género: cruce de caminos
y nuevas claves interpretativas.
Ensayos sobre feminismo, política y filosofía*
- GUILLERMO NÚÑEZ NORIEGA
*Sexo entre varones.
Poder y resistencia en el campo sexual*
-
-

Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República se terminó de imprimir en la ciudad de México, durante el mes de septiembre del año 2004.

La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



La última reforma hecha al artículo 115 de la Constitución de nuestro país, en 1999, fue el mandato que impulsó a las entidades federativas a actualizar su marco jurídico de manera prácticamente simultánea en todo el país.

En este libro, un reconocido grupo de estudiosos del municipio mexicano analiza el proceso de reforma constitucional llevada a cabo en materia municipal. El punto de partida fueron los estados de la República, así como las adecuaciones que realizaron entre el año 2000 y el 2001 a sus respectivas constituciones y leyes.

Tal relativa sincronía de las reformas estatales configura una base primaria que permite la comparación de sus experiencias, de los actores y procesos involucrados, los cuales se analizan en la presente obra con el propósito de evaluar las aportaciones que se hicieron a la modernización de la institución municipal.

Los 13 estudios reunidos en esta obra conjunta fueron auspiciados por la Fundación Ford. En ellos se abordan las principales condiciones políticas e institucionales que enmarcaron los ajustes efectuados a la Constitución y a las leyes secundarias en los estados de la República.

Así pues, se reconstruyen las dinámicas legislativas y, en particular, los contenidos jurídicos que animan las reformas municipales en las entidades federativas estudiadas.

El panorama que nos brinda esta recopilación de estudios refleja el alcance de los trabajos que realizaron en las legislaturas correspondientes para modernizar la institución municipal. En este sentido, uno de los desafíos a que se enfrentaron fue intentar transformar el tradicionalismo a través de la innovación jurídica.

INNOVACIÓN Y CONTINUIDAD



9 789707 014879



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE MÉXICO

IISS

INSTITUTO INVESTIGACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS



**CONOCER
PARA DECIDIR**