

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Salvador Valencia Carmona
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (México)

A. Introducción

El Municipio mexicano tiene su antecedente directo en el Cabildo español, el cual a su vez fue resultado de la influencia romana, así como de elementos que aportaron los pueblos germánico y árabe. Conviene observar que se ha discutido el grado de influencia que los referidos pueblos ejercieron sobre el Municipio español, debate que también se ha recreado en la doctrina mexicana¹.

Cuando se produjo la conquista de México, Hernán Cortés fundó -en lo que hoy es ciudad y puerto de Veracruz- el primer Ayuntamiento de América continental, argucia legal que en aquel momento le fue de utilidad para justificar sus poderes entonces disputados. Esta fórmula se aplicó luego en otras poblaciones y pronto se convirtió el Municipio en una institución indispensable para la vida comunitaria.

Sin embargo, más tarde la situación histórica de la península que siguió a la batalla de Villalar, no pudo menos que reflejarse en el Municipio novohispano; prosperó una sujeción desproporcionada de éste hacia los órganos superiores, su libertad disminuyó al implantarse la enajenación de los oficios concejiles y la tardía implantación de las intendencias trastocó su funcionamiento poco antes de la independencia².

Durante el movimiento de independencia correspondió al Municipio un lugar de avanzada: cerró filas contra la invasión napoleónica, encabezó los primeros movimientos independentistas, sirvió de órgano de transición entre las autoridades coloniales y los nuevos gobiernos surgidos de la emancipación.

Una vez obtenida su independencia, México atravesó -como los demás países latinoamericanos- un periodo crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de

¹ En este sentido: Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, pp. 39-41; Huerta Rendón, Teresita, *Derecho municipal*, 2ª ed, México, Porrúa, 1995, pp. 76-77; Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, Porrúa, UNAM 2003, pp. 97 y ss.

² Cfr. Para el Municipio en la Nueva España, véanse entre otros: Esquivel y Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, t. II, México, Polis, 1938, pp. 220 y ss.; Ots Capdequi, José María, *Manual de Historia del Derecho español en las Indias*, t. II, Buenos Aires, publicaciones del Instituto de Historia de Derecho argentino, 1943, pp. 66 y ss.; Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la dominación española en México*, Antigua Librería Robredo, 1938, pp. 27 y ss.; Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 1968, pp. 138 y ss.

poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo, subyacía el dilema mucho más profundo de una “sociedad fluctuante”, en juicio de don Jesús Reyes Heróles, en la cual estaban en pugna dos órdenes, el colonial y el emanado de la independencia³.

La oscilación política referida se reflejó también en las leyes fundamentales y, consecuentemente, en el Municipio. Durante el periodo independiente los textos constitucionales federalistas no regularon de manera efectiva el Municipio, en el afán de respetar la autonomía de los estados, en tanto que los centralistas tuvieron el mérito de regularlo en la ley fundamental, aunque sujetándola a los órganos superiores de gobierno. En tales condiciones, el Municipio tuvo un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX, que lo condujeron a un serio estado de postración y no le permitieron desempeñar de manera eficiente sus tareas⁴.

B. La Constitución de 1917 y el Municipio

La revolución mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal, en respuesta a las difíciles circunstancias por las que atravesaban los Ayuntamientos. Casi no hubo programa ni plan revolucionarios que no le diesen al Municipio, directa o indirectamente, la debida importancia. A cauda de ello cuando se aprobó la Constitución de 1917, se hizo referencia al Municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia⁵.

En la redacción original del artículo 115, que por cierto fue objeto de amplio debate en el Constituyente, se sentaron los siguientes postulados: a) en el encabezado de dicho artículo se definió la relación del Municipio con el Estado, subrayándose que éste tomaría como “base de su división política y administrativa el Municipio libre”; b) la forma de gobierno municipal, prescribiéndose en la fracción I, párrafo primero, que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa; c) la libertad

³ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, t. II, 2ª ed., México, FCE, 1974, p.XII.

⁴ Los textos constitucionales del siglo XIX, en: Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1967*, 3ª ed. México, Porrúa, pp. 53 y ss.

⁵ Sobre el Municipio en la Constitución de 17, entre otros: Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 26ª. ed., Porrúa, 1992, pp.143 y ss.; Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, pp. 975 y ss.; Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma municipal. Historia municipal de México*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1955, pp. 317 y ss.; Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración municipal en México*, 4ª. ed., México, INAP-BANOBRAS, 1995, pp. 77 y ss.

política para el Municipio, fracción I, segundo párrafo, señalándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; d) la autonomía hacendaria del Municipio, fracción II, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados, en virtud de que hizo depender dicha autonomía en última instancia de las legislaturas locales; e) la personalidad jurídica, fracción III, para que el Municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en Derecho público como en el Derecho privado.

En la doctrina mexicana ha sido criticada la formulación original del artículo 115. En su momento, un clásico como es el maestro Tena Ramírez, señaló que el Municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: «no señalar específicamente las fuentes impositivas que correspondían al Municipio y la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales»⁶. Por su parte, el distinguido jurista Jorge Carpizo, señaló que al Municipio «se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del Estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo»⁷.

Efectivamente, como se deduce del texto aprobado, pese a los mejores esfuerzos que realizó el Constituyente de 17, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la hacienda de los Municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales, tampoco se estableció finalmente la instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los Municipios y los gobiernos de los Estados y aun el Federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia debían prestar los Ayuntamientos.

C. Las reformas al artículo 115 constitucional

Se han operado sobre el artículo 115 constitucional diversas modificaciones que han fortalecido al Municipio mexicano, mismas que delimitan los principios y actividades que les son propios, pero para que puedan funcionar en la práctica requieren de las garantías correspondientes. Cabe aclarar que algunas de las modificaciones al artículo en cuestión se refirieron a los gobernadores y las legislaturas de los Estados, pues en el precepto original había algunas reglas referentes a ellos y que ahora por un reacomodo aparecen el artículo 116 constitucional.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, op. cit., pp. 153-154.

⁷ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 511.

Primera reforma (20 de agosto de 1928).- Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada Entidad: siete para los de población menor a 400 mil habitantes, nueve en los que excediese de ese número y no llegara a 800 mil y once en los superiores a dicha cifra. Se fundó la reforma en las consideraciones de que una legislatura local más reducida era menos onerosa más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

Segunda reforma (29 de abril de 1933).- Se agregó un segundo párrafo a la fracción I, que subsiste hasta la fecha, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos no podían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales. Es oportuno señalar que en la actualidad se discute la conveniencia de eliminar dicha prohibición para legisladores y munícipes, no así para el presidente de la República al cual se le prohíbe la reelección de manera absoluta, principio que ha sido válvula de seguridad para el sistema político mexicano.

Tercera reforma (8 de enero de 1943).- El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes: «*Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años*». Es necesario añadir que antes de esta modificación duraban los gobernadores cuatro años, pero sus mandatos se extendieron porque previamente se había ampliado también el mandato presidencial a seis años.

Cuarta reforma (12 de febrero de 1947).- Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes: «*En las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas*». En la iniciativa de esta reforma, se expresó que a través de ella «*se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del Municipio*».

Quinta reforma (17 de octubre de 1953).- Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34 constitucional, que considera «*ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres*», que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

Sexta reforma (6 de febrero de 1976).- Se adicionaron las fracciones IV y V, con el objeto de que el Municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo tercero del

artículo 27 constitucional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la federación. Esta iniciativa fue un esfuerzo por dotar de instrumentos a los Municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.

Séptima reforma (6 de diciembre de 1977).- Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese «*cuando menos de trescientos mil habitantes o más*». Esta iniciativa formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los Ayuntamientos.

Octava reforma (3 de febrero de 1983).- Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los Municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de Ayuntamientos, así como en la revocación de municipales; se dejó clara la autonomía jurídica de los Ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los Ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno de los Estados colaborare cuando fuera menester; se consagró, la llamada “esfera económica mínima” de los Municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los Ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores⁸.

Novena reforma (17 de marzo de 1987).- Consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los Estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los Estados y los Municipios.

Décima reforma (23 de diciembre de 1999).- Se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del Municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de Municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación

⁸ Para esta reforma, véanse: Quintana Roldán, Carlos. *Derecho municipal*, op. cit., pp. 97 y ss.; Hernández Gaona, Pedro Emilio, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991, pp. 31 y ss.; varios autores, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Nos. 8 y 9, abril-mayo, 1982-1983; Valencia Carmona, Salvador, “La nueva estructura constitucional del Municipio”, en *Nuevo Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 221-232.

regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el Municipio⁹.

D. Otros artículos constitucionales

Como indicamos, el texto constitucional en vigor se refiere al Municipio no solo en el artículo 115, sino también en otras disposiciones constitucionales, mismas que como versan sobre diferentes materias y se encuentran dispersas en la Ley fundamental, para efectos didácticos las agruparemos en varios rubros:

Educación. Se refieren al tema educativo con relación al Municipio los artículos 3º constitucional, en su encabezado y en la fracción IX, en los cuales se establece que el Estado mexicano, a través de la Federación los Estados y los Municipios, impartirá educación primaria y secundaria. Igualmente, según el artículo 73, fracción XXV, corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente el ejercicio de dicha función educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas.

Obligaciones ciudadanas. Se han establecido en la Constitución diversas obligaciones del ciudadano para con el Municipio, mismas que son las siguientes: a) se considera servicio público obligatorio el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta (artículo 5º, párrafo tercero); b) es también obligación de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (artículo 31, fracción II); c) debe el mexicano contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Distrito federal, del Estado y Municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV); d) es obligación del ciudadano inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, industria, profesión o trabajo de que subsista (artículo 36, fracción I); e) es también obligación del ciudadano desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (artículo 36, fracción V).

Financieras. En primer lugar, se deben mencionar en este aspecto las participaciones federales a los Municipios. En el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, párrafo final, después de enumerarse las

⁹ Sobre esta reforma: Fernández Ruiz, Jorge, Pérez López Miguel, Núñez Mercado Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", *Cuestiones Constitucionales*, No. 4, enero-julio, México, 2001, pp. 241 y ss.

distintas contribuciones especiales, que por cierto son fuentes muy jugosas para la federación, se indica que *«las entidades federales participarán en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que la ley secundaria federal determine»*, disposición que debe relacionarse con las participaciones municipales que se refiere el artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso b. Además, en el mismo párrafo a que se hizo mención, se indica que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Otro aspecto importante son los empréstitos, para los cuales el artículo 117, fracción VIII, establece algunas prohibiciones que afectan a los Municipios. En el primer párrafo de dicha fracción se prohíbe a los Estados, y por ende a los Municipios, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Por otro lado, en el párrafo segundo de la misma fracción, se dice expresamente que los Estados y los Municipios *«no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas»*, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en cada ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

Justicia y seguridad. En algunos preceptos constitucionales se vincula al Municipio con estas actividades, así tenemos: a) atribución a la autoridad administrativa, entre ellas obviamente las municipales, para practicar visitas domiciliarias para cerciorarse que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (artículo 116, párrafo once); b) aplicación de sanciones por la autoridad administrativa, entre ellas principalmente las municipales, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa y arresto hasta por 36 horas (artículo 21, párrafo primero); c) función de seguridad pública atribuida a los Municipios que se coordinarán con la Federación y Entidades federativas en dicha materia (artículos 21, párrafos cuarto y quinto y 73, fracción XXIII); d) se ha reconocido a los Municipios una facultad muy amplia para promover controversias constitucionales que esta institución pudiera tener con otros Municipios, Entidades federativas o la propia federación (artículo 105 fracción I).

Sociales y de desarrollo. Algunas de estas facultades están en el texto fundamental: a) se ha otorgado plena capacidad a todos los Municipios de la República, para *«adquirir y poseer todos bienes raíces necesarios para los servicios públicos»* (artículo 27 fracción VI); b) se dispone que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, apartado A, fracción XXV, primer párrafo); c) se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y actividades deportivas (artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J, respectivamente).

Políticas y religiosas. Ciertos preceptos constitucionales relacionan al Municipio con el proceso electoral y las actividades religiosas en este sentido tenemos: a) se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a «participar en las elecciones estatales y municipales» (artículo 41, fracción I, párrafo primero); b) las constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a); c) se atribuyen facultades y responsabilidades para los Municipios, los Estados y la Federación respecto de las iglesias (artículo 130, párrafo final).

E. La reforma del Municipio

Aunque como hemos visto la Constitución de 1917 regula al Municipio de manera amplia, existe el consenso general de que la auténtica reforma del Municipio es una demanda nacional aún no satisfecha. Cierto se han producido modificaciones constitucionales recientes al Municipio, mismas que le han reportado distintos beneficios, pero hay que reconocer que es preciso ir todavía más lejos. Una institución de gran prosapia como el Municipio requiere de transformaciones a profundidad, que la inserten de manera adecuada en nuestro proceso de transición política, así como en las tendencias constitucionales imperantes.

Sin pretender hacer un catálogo de calamidades del Municipio, baste cuando menos recordar los problemas más frecuentes que confronta y que ameritan su reforma: fuentes impositivas pobres y menguadas; crédito y apoyo financiero escaso; insuficiencia económica y debilidad administrativa para atender los servicios públicos municipales; actitud centralista del gobierno federal y los estados en el manejo de los asuntos municipales; deficiencia en la organización interna de los Ayuntamientos; ausencia de comunicación y coordinación con los otros niveles de gobierno, que se traduce en la realización de obras estatales sin consulta o consentimiento de los Ayuntamientos; excesiva pulverización de los Municipios que, frecuentemente, los hace no viables; inseguridad e inestabilidad de los funcionarios y empleados por la constante renovación del gobierno municipal.

La solución a tantas carencias requiere de una reforma de amplio espectro para el Municipio, que pudiéramos decir debe efectuarse desde arriba y desde abajo. Desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local, así como en la legislación que con base en ese marco se ha expedido, para incorporarles los avances del Derecho municipal, que se traduzcan en la práctica en cambios a las políticas y al trato de los gobierno federal y estatales hacia los Ayuntamientos. Desde abajo, en el propio esfuerzo que los Municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de

Gobierno y de Administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional o local, si los Municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales.

Es menester insistir que la reforma municipal para que funcione debe tener el carácter de integral, así como marchar muy de acuerdo con el contexto donde el Ayuntamiento actúa. Siendo el Municipio un microcosmos, su reforma no debe ser parcial, tiene que contemplar medidas y acciones en muy distintos aspectos no sólo de carácter periférico. Si no se procede así, puede suceder que se altere su equilibrio institucional o que dichas medidas y acciones en lugar de procurar el desarrollo del Municipio, puedan incluso entorpecer su buen desempeño.

Hemos recogido por ello en este apartado las principales recomendaciones y proposiciones que se han hecho en torno a la reforma del Municipio. No se trata simplemente de buenos deseos estamos convencidos de que si se implementan de manera adecuada pueden traducirse en un auténtico progreso para los Municipios del país, en los cuales prevalece ahora una ausencia sensible¹⁰.

Para los efectos señalados, se dividirá la reforma municipal en cuatro principales áreas, mismas que a continuación expondremos.

Reforma Jurídica. Ha recibido el Municipio mexicano una regulación muy amplia en nuestro orden jurídico, aunque también sumamente dispersa y en ocasiones contradictoria. Es por ello que juzgamos aconsejable realizar una evaluación de los principios constitucionales y legales que lo rigen en el orden federal, aquéllos para examinar cómo han funcionado en la práctica y si es preciso mejorarlos y éstos con el ánimo de reunirlos en un cuerpo de leyes que le impriman coherencia y eliminen

¹⁰ Para la reforma municipal, véanse, entre otros: Marroquín Pineda, José Manuel, "Análisis del Programa para un Nuevo Federalismo", *Diálogo y debate*, No. 4, enero-marzo, México, 1998; Cabrero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1999; López Monjardín, Adriana, *La lucha por los Ayuntamientos. Una utopía viable*, 1986; López Pulido, Johan Pere, "Un gerente municipal, una aproximación al cambio en la acción del gobierno y la gestión pública", *Hacienda municipal (Indetec)*, No. 70, mayo, México, 2000; "Marco jurídico y reglamentación municipal", *Guía Técnica*, No. 2, México, INAP-CEDEMUN, 3ª ed, 1995; Aragón Salcido, María Inés, *El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?*, México, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. Mejía Lira, José "La actuación administrativa de los Municipios mexicanos, experiencias y retos", *Federalismo y descentralización*, julio-agosto, 1995; Añorve Baños, Manuel, *Servicios públicos municipales*, México, Porrúa, 1998, pp. 81 y ss. Orozco Deza, Miguel Ángel, *El Municipio mexicano en el tercer milenio*, México, CEDEMUN, 2000, pp. 79 y ss.; Castañeda Castañeda, Angilberto, "Algunos aspectos jurídico-administrativos del otorgamiento de concesiones en el ámbito estatal y municipal", *Hacienda municipal*, No. 47, junio, 1994, pp. 78 y ss.; Castañeda Ortega, Ramón, "Evaluación Social de Proyectos de Agua Potable", *Hacienda municipal*, No. 55, junio, 1996, pp. 44 y ss.

contradicciones. Por otra parte, en los ordenamientos locales y municipales está pendiente otra gran tarea; se requiere revisarlos de manera cuidadosa, para que el Derecho municipal –con frecuencia tan postergado- se modernice y sirva de instrumento para remover añejos obstáculos.

Entre las medidas que pueden implementarse para la reforma jurídica, están las siguientes: a) expedir una ley reglamentaria del artículo 115, con el carácter de ley marco, en la cual se recojan los principios y mecanismos generales que deben regir a la institución; b) se deben incorporar a dicha ley las disposiciones ahora diseminadas en varias leyes federales, sin perjuicio de las remisiones correspondientes; c) las constituciones particulares de los estados las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos vinculados con la materia, es menester que se correspondan con los avances que ha habido en la Constitución federal, pero también conviene que no sean copia servil de las normas primarias e introduzcan innovaciones que propicien el desarrollo del Municipio; d) los Ayuntamientos necesitan promover la expedición o actualización en su caso de los reglamentos y normas necesarios para las actividades municipales, en muchos casos anticuados, para poder contar en el mejor de los casos con un verdadero código municipal; e) para resolver los conflictos que puedan presentarse entre los Municipios y los gobiernos de los Estados deben establecerse instancias y órganos de carácter constitucional, legal y administrativo a nivel local, a los cuales se les dote de imparcialidad y puedan ganar la confianza de la ciudadanía.

Reforma de gobierno. El desafío medular del gobierno municipal radica en conciliar la rotación perenne de los cargos municipales que sufrimos y la necesidad que tiene el gobierno municipal de planear a mediano y largo plazo, para que sus programas y acciones no se interrumpan y tengan continuidad institucional. Es por ello que juzgamos necesario imprimir mayor estabilidad a los cargos electivos en los Ayuntamientos, pero para ponerse a cubierto de que se pueda caer en oligarquías municipales evitar su reelección indefinida y afinar los procedimientos que se recomiendan para una participación más directa del electorado.

Para la reforma de gobierno es preciso levantar un debate sobre varias cuestiones: a) establecimiento de una forma de gobierno más flexible, que aunque conserve básicamente al Ayuntamiento como importante forma histórica, permita también que se utilicen otras fórmulas que han probado su éxito en otras latitudes; b) es conveniente introducir mandatos más largos en los cargos electivos de los Ayuntamientos, para permitir programas y acciones a más largo plazo; c) se debe ponderar la posibilidad de que sus mismos funcionarios puedan ser objeto de reelección inmediata al menos por una ocasión; d) en compensación de las medidas anteriores se requiere introducir procedimientos que le permitan al electorado participar y controlar las decisiones de las referidas autoridades; e) por ello

mismo hay que incorporar instancias conciliatorias en el Ayuntamiento y mejorar los medios de defensa del ciudadano frente a la Administración municipal.

Reforma administrativa. Casi todo está por hacer en la reforma administrativa. Se percibe en este ámbito la dificultad que ha tenido el Municipio mexicano para poder ser eficaz y al propio tiempo democrático. Los principales funcionarios encargados de la Administración y de los servicios públicos municipales, son relevados normalmente cada tres años, se derrocha así la experiencia y se incrementa la improvisación. Por otra parte, la planeación es un ejercicio que no ha logrado permear de manera efectiva en el Municipio, al cual también hace falta aprender a cooperar con las corporaciones de su género y vincular sus programas de manera más estrecha a su entorno regional.

En consecuencia, para mejorar la administración municipal se hacen estas proposiciones: a) la implantación del servicio civil de carrera en la Administración municipal, para que el ingreso a ella se haga por rigurosa selección, esto es, mediante el concurso de oposición o de méritos; b) la promoción de los empleados y funcionarios municipales debe hacerse también en función de los méritos y la antigüedad, con las evaluaciones específicas y periódicas necesarias; c) es indispensable crear un órgano encargado del servicio civil en los Ayuntamientos, en el cual participen miembros del mismo, de los trabajadores de la corporación y representantes de la sociedad civil; d) las formas de prestación de los servicios públicos, directa o indirecta, no debe determinarse de manera dogmática, sino en función de las capacidades y características específicas de los Municipios; e) la cooperación y la asociación entre Municipios debe elevarse a meta prioritaria, en virtud de que son un poderoso instrumento que pueden utilizar tales corporaciones para resolver problemas comunes; f) el ejercicio de la planeación demanda también de un fomento y de una asesoría sistemática en los Municipios del país, de hecho sólo aquellos Ayuntamientos que cuentan con los elementos técnicos y humanos en la práctica pueden hacerlo; g) aunque se han reforzado las políticas de desarrollo en general en la norma constitucional, así como hecho hincapié en la importancia del desarrollo regional para el Municipio, en todos esos aspectos los Municipios requieren de implementar programas apropiados hasta ahora inexistentes en muchos de ellos.

Reforma hacendaria. Pese a que constitucionalmente se ha fortalecido la hacienda municipal, ésta sigue siendo un punto neurálgico y se revela insuficiente para subvenir a las necesidades ciudadanas. La principal causa de situación tan desfavorable deriva del desequilibrio general que se observa en nuestro sistema fiscal, que ha dejado a la federación las fuentes de ingreso más rentables y el control casi sin límites de la distribución de los recursos. Ante tan desolador panorama, se requiere redistribuir las principales fuentes de ingresos de los Estados y los Municipios, así como establecer mecanismos de coordinación y procedimientos de participación en la recaudación federal mucho más precisos.

Para lograr una hacienda municipal más consistente se requiere: a) ampliar las fuentes de ingresos propios de los Municipios, particularmente de algunas contribuciones que les son propias y que ahora están en el resorte de los estados o la federación; b) en la elaboración de las leyes de ingresos municipales que expiden las legislaturas locales, es necesario que participen de manera más relevante los Municipios que conocen más de cerca el impacto que pueden causar las cargas impositivas y la capacidad de pago del contribuyente; c) se echa de ver también en muchos Ayuntamientos la falta de un ordenamiento específico que fije las reglas para el presupuesto de egresos, la contabilidad y el gasto público municipales; d) aunque el patrimonio municipal es de gran importancia, no se le ha concedido la debida atención, por lo cual deben establecerse medidas para su administración y mejor aprovechamiento; e) el sistema de coordinación fiscal debe ceder el paso a un sistema de coordinación hacendaria, que considere no sólo los ingresos sino también los egresos, la planeación, y la deuda municipales; f) los procedimientos para el otorgamiento de las participaciones y las aportaciones federales, a veces descritos en fórmulas ininteligibles para los Municipios, deben tener mayor transparencia, sencillez y establecer recursos de inconformidad pertinentes.