

La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional. El nuevo encuadramiento fundamental del municipio*

*Miguel Pérez López***

*A mi hermano Benito Guillermo,
por su título de licenciado en Derecho.*

Otño de 2000

"La grandilocuencia que ha rodeado al municipio mexicano no ha correspondido a su desarrollo cabal como institución jurídica ni fundamento político del Estado mexicano."

Manuel González Oropeza

Este artículo expone el singular procedimiento de reforma constitucional concerniente a la institución municipal, llevado a cabo en 1999, caracterizado por el gran número de iniciativas provenientes de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de diputados de la LVII legislatura del Congreso de la Unión; la forma en que el órgano reformador retomó los clamores provenientes de los ayuntamientos mexicanos, a los que resulta ineficiente el entramado jurídico del artículo 115 de la Constitución federal; las características de las materias reformadas y las posibles repercusiones que la reforma municipal trae, en la situación de cambio institucional que se vive en México.

This work exposes the singular constitutional reform procedure regarding the municipal institution, carried out in 1999, which is characterized by the large number of bills proposed by parliamentary groups represented in the Chamber of Deputies of the L. VII legislature of the Congress; the way the reforming organ re-took the clamor coming from the Mexican city councils to which the juridic structure of Constitutional section 115 results inefficient; the characteristics of the reformed matters and the possible repercussions the municipal reform brings about within the situation of institutional change México is living.

SUMARIO: I] Introducción. II] Un procedimiento de reforma constitucional novedoso. A] Las iniciativas de reforma del artículo 115. B] El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. C] La discusión en la Cámara de Diputados. D] Dictamen y discusión en el Senado. E] El cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de reforma constitucional. III] La reforma municipal de 1999. A] Fracción I: el ayuntamiento como órgano de gobierno y sus integrantes. 1] En el procedimiento revisor de la Constitución. 2] El contenido de la reforma de la fracción I. a] El ayuntamiento como órgano de gobierno, su integración y situación constitucional, b] Sustitución de los integrantes del ayuntamiento. B] Fracción II: el ordenamiento jurídico municipal. 1] En el procedimiento revisor de la Constitución. 2] El contenido de la fracción II. a] La facultad legislativa material de los ayuntamientos, a. 1] Las leyes en materia municipal, a.2] La participación ciudadana y vecinal, b] El objeto de las leyes municipales, b. 1] Organización administrativa municipal, b.2] El procedimiento administrativo y la justicia administrativa municipal, b.3] Decisiones sobre el patrimonio inmobiliario municipal y la celebración de actos y convenios, b.4] Convenios donde los municipios sean parte, b.5] Asunción de servicios públicos municipales, b.6] Supletoriedad de las leyes municipales, b.7] Mecanismos de solución de conflictos de poder municipal. b.8] Disposiciones transitorias sobre el particular. C] Fracción III: las funciones y los servicios públicos municipales. 1] En el procedimiento revisor de la Constitución. 2] El contenido de la reforma de la fracción III. a] Una distinción necesaria, b] Las funciones

* Agradezco la generosa aportación de documentos, las orientaciones y los comentarios del Dr. Edgar Corzo y de Ju venal Alejandro Núñez Mercado, para la elaboración del presente estudio.

** Profesor-investigador Titular "C" del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco y profesor del Instituto de la Judicatura Federal.

- y los servicios incorporados, c) La prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones. D) Fracción IV: la hacienda pública municipal. 1] En el procedimiento revisor de la Constitución. 2] El contenido de las reformas y adiciones a la fracción IV.
- a) El aminoramiento de una exención tributaria, b) Modificaciones al régimen financiero municipal, b. 1] Ingresos, b.2] Administración de la hacienda municipal, b.3] Fiscalización de las cuentas públicas municipales. E) Fracción V: atribuciones sobre desarrollo urbano municipal y participación en reservas territoriales. 1] En el procedimiento revisor de la Constitución. 2] El contenido de la reforma a la fracción V. F) Fracción VII: seguridad pública y policía preventiva municipal. 1] En el procedimiento revisor de la Constitución. 2] El contenido de la reforma a la fracción VII. a) Nueva y precisa terminología de una función municipal, b) Traslados del mando sobre la policía municipal. G] Transitorios. IV] Conclusiones. Bibliografía. Hemerografía. Legislación. Jurisprudencia. Documentación.

I. Introducción

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1917 se han suscitado diez reformas al artículo 115,¹ que de alguna manera han tratado de revitalizar la institución municipal a golpe de decretos constitucionales. No hay duda que la de mayor aliento fue la publicada el 3 de febrero de 1983, pero que denotó limitaciones conforme aumentaron los ayuntamientos gobernados por partidos políticos distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, consecuentemente, crecieron los reclamos de mayores aportaciones económicas a sus Estados y a la Federación.²

Al mismo tiempo, los ayuntamientos resistían embates políticos desde los poderes locales, comúnmente encabezados por los gobernadores, que, de forma similar a lo que ocurría en el ámbito federal, dominaban los congresos locales, desde donde dirigían sus estrategias contra los municipios reacios a someterse a su poder. El conflicto chiapaneco de 1994 y la insistencia de erigir los llamados "municipios autónomos" en las zonas de influencia del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), también presaron para plantear la reestructuración de los municipios, en especial en las zonas con población predominantemente indígena. Este fue uno de los temas en las negociaciones entabladas entre el EZLN y el gobierno federal en San Andrés Larrainzar, Chiapas, y que aparecería incluido en los Acuerdos emanados de esa mesa de negociación. En el vecino estado de Oaxaca se tomó la precaución de no subestimar la presencia indígena y se llevaron a cabo modificaciones en la Constitución local para que en la elección de los ayuntamientos

se tomasen en cuenta los usos y costumbres de las diversas etnias oaxaqueñas.

La reforma judicial de 1994 vino a ser una válvula de escape para solucionar los conflictos constitucionales que involucrasen a la esfera municipal, mediante la incorporación de los municipios como partes legitimadas en las controversias constitucionales, que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a lo que dispone la fracción I del artículo 105. Este Máximo Tribunal llegó a considerar al municipio como uno de los poderes de los Estados, para efecto de ampliar los supuestos de procedencia, sin apearse a criterios extremadamente formalistas y tratar de resolver los planteamientos de presunta vulneración a la Ley Suprema de la Unión.³ Con esto, los municipios canalizaron sus inconformidades contra actos de los poderes federales y de los Estados: en algunos casos con éxito y en otros casos han pretendido llevar al extremo la figura de la autonomía municipal, para evitar el control de los poderes y órganos locales, como los tribunales de lo contencioso-administrativo o los órganos de control de la cuenta pública municipal.

La décima reforma constitucional al municipio mexicano, publicada en diciembre de 1999, se caracteriza por la amplitud temática de la reforma del artículo 115 y la elevada e inusitada cantidad de iniciativas, suscritas por legisladores federales, motivadoras de la modificación constitucional. En cuanto a su importancia, la reforma

1. Cuando en este estudio se haga referencia a artículos sin mencionar la ley, se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
2. Respecto a las consecuencias jurídico-políticas de la reforma municipal de 1983, cf. MELGAR ADALID, Mario, "A una década de las reformas constitucionales al municipio" en *Examen*, número 56, año 5, enero de 1994; PÉREZ-ABREU J., Juan, "Las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983. Antecedentes, resultados y proyecciones actuales" en VARIOS AUTORES, *El municipio en México*, México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, 1996, pp. 67 a 94; GUILLEN LÓPEZ, Tonatiuh, "El marco legal del municipio en México: hacia una evaluación del artículo 115 constitucional, *ibid.*, pp. 95 a 108, y QUINTANA ROLDAN, Carlos, "La autonomía municipal y el nuevo federalismo", *ibid.*, pp. 121a 149.

3. Sobre esa extensión de la procedencia de las controversias constitucionales a favor de municipio, al considerarlo un "Poder del Estado", ver las siguientes tesis: 1) tesis P. XLIII/96 con rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA" en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996, Pleno, p. 262 (Controversia constitucional 3/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 6 de noviembre de 1995, unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carezo Rivas); y 2) tesis P./J. 72/96 con rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES" en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IV, noviembre de 1996, Pleno, p. 249 (Controversia constitucional 19/95, Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, lo. de octubre de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero).

municipal de 1999 se iguala en alcances a la publicada el 3 de febrero de 1983, al tratar de mejorar el encuadramiento constitucional de la institución que presenta mayores contradicciones en el sistema federal mexicano, a partir de la experiencia adquirida por los partidos políticos nacionales de oposición al gobernante, en el ejercicio del poder municipal.

II • Un procedimiento de reforma constitucional novedoso

La LVII legislatura del Congreso de la Unión resaltará en la historia del constitucionalismo mexicano por ser la primera en generar el mayor número de modificaciones a la Constitución Federal, a partir de iniciativas signadas por sus miembros, en su gran mayoría diputados. Si bien se mantuvo la predominancia de reformas y adiciones constitucionales iniciadas por el Ejecutivo Federal, debe reconocerse la trascendencia de las modificaciones iniciadas por legisladores, en su mayoría pertenecientes a partidos opositores al del Presidente de la República: el PRI. También debe tomarse en cuenta que algunas reformas propuestas por el Ejecutivo no pasaron (como se dice en la jerga parlamentaria "se congelaron") o fueron radicalmente transformadas. Un ejemplo del primer caso fue la de permitir la presencia de empresas privadas en el sector eléctrico y del segundo tenemos la reforma que instauró la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Sucintamente y en orden cronológico, las reformas propiciadas por los miembros de la LVII legislatura fueron: 1) el establecimiento del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar,⁴ 2) las facultades concurrentes en materia de protección civil y del deporte,⁵ 3) la reducción del requisito de edad para ser senador,⁶ 4) la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,⁷ 5) la municipal,⁸ 6) el reconocimiento de los derechos de las niñas, los

niños y los jóvenes⁹ y 7) la adición de un apartado "B" al artículo 20, donde se elevan los derechos de las víctimas del delito al nivel constitucional.¹⁰ Está pendiente una reforma al artículo 113 en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, que ya fue aprobada por la Cámara de Diputados, como cámara de origen, proveniente de iniciativas de diputados del PAN y del PRI.¹¹ Estamos ante un adelanto de lo que será un inédito proceso político, donde se presentarán nuevas y distintas relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, a partir del 1º de diciembre de 2000. Pasemos a ver el desarrollo del procedimiento de la reforma municipal.

A. Las iniciativas de reforma del artículo 115

La reforma municipal destacó primeramente por su múltiple origen, ya que fueron nueve iniciativas de diputados federales, que tenían en común modificaciones totales y parciales del artículo 115, además de que en algunas iniciativas se proponían reformas a otras disposiciones del Pacto Federal. De las nueve iniciativas tenemos que dos fueron presentadas por el PT (octubre y diciembre de 1997), dos del PAN (noviembre de 1997 y marzo de 1998), tres de diputados del PRD (dos en abril de 1998 y otra de abril de 1999) y dos del PRI (diciembre de 1998 y mayo de 1999).

La primera iniciativa fue presentada el 23 de octubre de 1997, por los diputados del PT, que proponía la reforma del segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, a fin de establecer la obligación de pagar el puesto predial a todas las dependencias de los gobiernos federal y estatales, sean de dominio público y privado.¹²

La segunda iniciativa presentada por tres diputados del PAN —y extrañamente también suscrita por el presidente municipal de Monterrey, Nuevo León, carente de la facultad constitucional para presentar iniciativas de ley ante el Congreso— tenía por objeto derogar la fracción VII del artículo 115 para suprimir la potestad del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados de ejercer el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente.¹³

La tercera iniciativa fue la segunda suscrita por el grupo parlamentario del PT, que planteaba el otorgamiento a los municipios de tener a su cargo el servicio de protección civil.¹⁴

4. Adición al artículo 4º, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 28 de junio de 1999, promovida por diputados del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
5. Adición de las fracciones XXIX-I (protección civil) y XXIX-J (deporte) del artículo 73, en sendos decretos publicados en el *Diario Oficial* de la Federación de 28 de junio de 1999, a partir de iniciativas de diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT), y del PRI en el segundo caso.
6. Reforma del artículo 58, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 29 de julio de 1999, promovida por diputados del PVEM.
7. Reforma del apartado "B" del artículo 102, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 13 de septiembre de 1999, a partir dos iniciativas de una senadora y diputados del Partido Acción Nacional (PAN), una de diputados del PT y otra de diputados del PRD.
8. Reforma del artículo 115, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 23 de diciembre de 1999.
9. Adición al artículo 4º, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 7 de abril de 2000, promovida una senadora del PRI.

10. Reforma del artículo 20, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 20 de septiembre de 2000, a partir dos iniciativas diputados del PAN y del PRI.
11. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Constitución y responsabilidad del Estado. Notas sobre dos iniciativas de reforma constitucional en materia de responsabilidad económica" en *Quorum*, número 71, año IX, marzo-abril de 2000, pp. 107 a 125.
12. *Gaceta parlamentaria*, 23 de octubre 1997.
13. *Ibid.*, 13 de noviembre de 1997.
14. *Ibid.*, 11 de diciembre de 1997. Esta iniciativa fue objeto de dos dictámenes: el que se refiere a la reforma municipal que nos ocupa y el

La cuarta y más amplia de las iniciativas fue suscrita por 24 diputados del **PAN**, que exponía reformas y adiciones a tres preceptos constitucionales en el siguiente sentido:

- 1) Que las contribuciones cubiertas por los mexicanos fuesen previstas "en la Constitución y en normas de observancia general" (fracción IV del artículo 31).
- 2) Inclusión del término "autónomo" como parte del régimen interior de los Estados de la Unión (reforma del acápite del artículo 115).
- 3) Señalamiento de que los municipios gozarían de autonomía para regir su ámbito de competencia (reforma del primer párrafo de la fracción II del artículo 115).
- 4) Establecimiento de facultades para los ayuntamientos en materia de órganos administrativos, distribución de competencias entre los órganos internos, nombramiento de titulares y las necesarias para regular procedimientos y servicios públicos (adición de un inciso a] de la fracción II del artículo 115).
- 5) Imposición del respeto a las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad cuando se expidan bases normativas municipales en materia de procedimiento administrativo (adición de un inciso b] de la fracción II del artículo 115).
- 6) Acotamiento de la facultad de las legislaturas locales para señalar el alcance de las bases normativas municipales, así como impedir el establecimiento de procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales que no sean miembros del ayuntamiento y de órganos en la administración interna municipal por encima de los ayuntamientos (adición de un inciso c] de la fracción II del artículo 115).
- 7) Señalamiento de votaciones calificadas en los ayuntamientos cuando se tratase de actos relativos a la afectación del patrimonio inmobiliario municipal, desincorporación de bienes de dominio público municipal para su enajenación, así como de relaciones contractuales que se extendiesen por un tiempo mayor al periodo de la gestión del ayuntamiento, e impedimento a las legislaturas locales para erigirse como instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios (adición de un inciso d] de la fracción II del artículo 115).
- 8) Eliminar el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales (reforma del primer párrafo de la fracción III del artículo 115).

de la reforma en materia de protección civil, pues en este último caso la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados decidió acumularla con otra presentada por la diputada Estrella Vázquez y emitir el respectivo dictamen, mismo que fue aprobado por la Cámara y que proseguiría el procedimiento de revisión constitucional para la adición de la fracción XXIX-I del artículo 73, publicada el 28 de junio de 1999, *vid. supra* nota 2. El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la reforma en materia protección civil, apareció publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de 29 de abril de 1998.

9) Mención de la infraestructura urbana y rural entre los servicios públicos municipales (reforma del inciso g] de la fracción III del artículo 115).

10) Reubicación de la materia de tránsito y señalamiento del servicio de transporte (reforma del inciso h] y adición del inciso i] de la fracción III del artículo 115).

11) Fijación del servicio público de catastro (adición del inciso j] de la fracción III del artículo 115).

12) Otorgamiento de la facultad a los municipios para celebrar convenios con su Estado, para que subsidiariamente la entidad federativa se haga cargo de alguna de sus funciones, cuando aquéllos se encuentren impedidos (reforma del párrafo final de la fracción III del artículo 115).

13) Atribuir a los municipios el ejercicio de forma directa y exclusiva los recursos de la hacienda municipal, determinando la posibilidad de la coadyuvancia ciudadana (reforma de la fracción IV del artículo 115) y señalamiento de las "leyes de hacienda municipal (reforma del inciso a] de la fracción IV del artículo 115).

14) Inclusión en la hacienda pública municipal de las aportaciones adicionales que, por cualquier concepto, destinen los presupuestos de egresos federales y estatales para el cumplimiento de las funciones o la prestación de servicios públicos de los municipios (adición del inciso d] de la fracción IV del artículo 115).

15) Que las leyes de hacienda municipal señalaran las hipótesis normativas para el pago de contribuciones y los distintos ingresos municipales; la facultad para que los ayuntamientos aprueben en cada ejercicio fiscal anual, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales, de acuerdo con las leyes de hacienda municipal y lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31; y que los ayuntamientos aprobasen sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y para que las legislaturas locales revisasen las cuentas públicas municipales (adición del párrafo segundo del inciso d] de la fracción IV del artículo 115).

16) Sujeción al pago del impuesto predial por los bienes de dominio público federal y estatal, que hayan sido destinados al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como aquellos que estén bajo explotación o uso de particulares, bajo cualquier concepto (adición del párrafo segundo del inciso d] de la fracción IV del artículo 115, que era el texto del primer párrafo del inciso c] de dicha fracción).

17) Establecimiento de la coordinación entre la Federación, los Estados y los municipios en materia de protección civil y de la facultad del municipio para autorizar el uso del suelo (reforma de la fracción V del artículo 115).

18) La policía preventiva municipal estaría bajo el mando del órgano ejecutivo del ayuntamiento y excepcionalmente acataría las órdenes del Ejecutivo Federal o del Estado, cuando en el municipio en donde residan ha-



La facultad del municipio para autorizar el uso del suelo.

bitual o permanentemente se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social o su seguridad personal, lo cual harán del conocimiento de la autoridad ejecutiva municipal (reforma de la fracción VII del artículo 115).

19) Que las legislaturas locales garanticen la forma y condiciones en que los gobiernos de los Estados deban asumir las funciones o la prestación de servicios públicos municipales, lo cual será mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento y por el tiempo que dichas legislaturas determinen; así como la obligación para los estados de realizar las acciones necesarias para el servicio o la función transferida vuelva al ámbito municipal (adición de un párrafo tercero a la fracción VII del artículo 116).

20) El tercer transitorio de la propuesta señalaba un término de 120 días naturales para que las legislaturas locales y el Congreso de la Unión realicen las adecuaciones pertinentes a las adiciones y reformas constitucionales.¹⁵

El 2 de abril de 1998, la diputada María de la Luz Núñez Ramos, del **PRD**, presentó una iniciativa de reforma del artículo 115, por la que trataba de establecer:

1) El señalamiento que la República y el pacto federal existe en los órganos nacional, estatal y municipal (acápites del artículo 115).

15. *Gaceta parlamentaria*, 31 de marzo de 1998.

2) Que el ayuntamiento sería un órgano de gobierno municipal, con facultades plenas dentro de su jurisdicción, en donde ejerza el poder federal en materia de desarrollo económico, político, social y de preservación del medio ambiente; y que el municipio fuese depositario de la propiedad de la Nación de los recursos naturales no considerados estratégicos por la Constitución (adición de un segundo párrafo del artículo 115).

3) El deslindamiento de los órganos municipales: el presidente municipal como órgano ejecutivo del ayuntamiento y el cabildo como órgano de legislación y control y señalamiento de la existencia de órganos auxiliares y consejos locales de planeación, integrados con participación social (adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115).

4) Que las legislaturas estatales, por el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, reciban las solicitudes de suspensión de ayuntamientos y organizarán los procedimientos para declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, mediante referéndum (reforma del párrafo cuarto de la fracción I del artículo 115).

5) Que la elección del presidente municipal y del cabildo sería simultánea, pero en boleta separada, cuando lo determinen las legislaturas de los Estados (adición de un párrafo quinto a la fracción I del artículo 115).

6) Los congresos estatales deberían designar de entre los vecinos del municipio a quienes conformarían los concejos municipales (reforma del párrafo quinto vigente de la fracción I del artículo 115).

7) Que las bases normativas municipales serían elaboradas con la participación de los ayuntamientos, los cuáles formularán junto con la sociedad el plan municipal de desarrollo y el programa operativo anual, y la existencia de un consejo de desarrollo municipal (reforma del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115).

8) Que cada municipio determinaría el valor de la propiedad inmobiliaria, en atención a las condiciones socioeconómicas (reforma del inciso a) de la fracción IV del artículo 115).

9) Inclusión de las participaciones y aportaciones federales en la hacienda municipal, que serían entregadas de forma mensual a los municipios (reforma del inciso b) de la fracción IV del artículo 115).

10) Que los ayuntamientos aprobarían las leyes de ingresos mensuales, las cuales serían conocidas y vigiladas por las legislaturas locales, que los municipios deberían rendir informes trimestrales de sus movimientos económicos y sus resultados y la existencia de una contraloría social en cada municipio (reforma del inciso c) de la fracción IV del artículo 115).

11) El otorgamiento de la facultad a los municipios de administrar recursos naturales que sean propiedad de la nación (reforma de la fracción V del artículo 115).

12) La disposición de la fuerza pública municipal por los ayuntamientos y su participación en el consejo coordinador de mando (reforma de la fracción VII del artículo 115).

13) Que los municipios otorgasen concesiones de medios masivos de comunicación, de acuerdo con la disponibilidad de frecuencias (reforma de la fracción IX del artículo 115).

14) El señalamiento de que los ayuntamientos tendrían derecho de iniciativa de leyes en los asuntos que la Constitución les otorga (adición de una fracción V (sz'c) al artículo 71).¹⁶

La sexta iniciativa presentada por la diputada Laura Itzel Castillo, del **PRD**, proponía la reforma de la fracción V del artículo 115 para establecer la facultad a favor de los municipios para elaborar programas de ordenamiento ecológico local, así como la modificación de la fracción IX del mismo dispositivo fundamental para imponer a los municipios el deber de proteger la biodiversidad.¹⁷

La séptima iniciativa suscrita por el diputado Manuel García Hábeas, del grupo parlamentario del **PRI** planteaba una adición a la fracción V del artículo 115, para que los municipios contasen con la facultad de intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.¹⁸

La octava iniciativa provino de diputados del grupo parlamentario del **PRD** y señalaban reformas a los artículos 40,41, 115 y 116, a efecto de fortalecer al municipio como entidad autónoma del federalismo mexicano, donde destacaba la existencia de un estatuto orgánico municipal.¹⁹

La novena iniciativa fue suscrita por diputados del grupo parlamentario del **PRI** y era la adición de una fracción IX al artículo 115, cuyo objeto consistió en plantear la participación de la sociedad civil en los asuntos municipales y la concertación como instrumento que permitiese lograr el desarrollo integral de los municipios, para lo cual se proponía la creación de un consejo municipal de concertación en cada municipio.²⁰

De forma común, las iniciativas en materia municipal tocaban las cuestiones 1) de gobierno, 2) jerarquía de las normas del derecho municipal, 3) funciones y servicios públicos, 4) hacienda, 5) desarrollo urbano, 6) intervención en materia de reservas territoriales, 7) convenios de derecho público donde los municipios sean parte y 8) mando de la fuerza pública.

16. *Ibid.*, 2 de abril de 1998.

17. *Ibid.*, 24 de abril de 1998.

18. *Ibid.*, 11 de diciembre de 1998. En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la cámara de origen se citan a otros diputados del mismo grupo parlamentario.

19. *Ibid.*, 11 de mayo de 1999.

20. *Ibid.*, 26 de mayo de 1998.

B. El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados. El dictamen de la primera Comisión identificó el contenido de las iniciativas, señaló coincidencias y divergencias y resaltó la necesidad de reformar el artículo 115 con el fin de fortalecer la institución municipal, a partir del reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, con precisión jurídica y dejar la regulación secundaria a las legislaturas de los estados y a los ayuntamientos, según sea el caso, acorde a los lineamientos y principios de la reforma municipal.²¹ Posteriormente se hará referencia a cuestiones específicas de este dictamen conforme desglosemos el estudio de las fracciones modificadas del artículo 115.

C. La discusión en la Cámara de Diputados

El dictamen fue objeto de discusión plenaria en la sesión del 17 de junio de 1999.²² Durante dicha sesión se presentaron propuestas de modificación del dictamen, a efecto de introducir nuevos términos a la reforma del artículo 115, antes de que los partidos fijasen su postura ante la modificación constitucional. La diputada Antonia Mónica Velásquez, del **PRI**, presentó una iniciativa de adiciones a los considerandos del dictamen sobre el decreto de reformas y adiciones al artículo 115, misma que fue aprobada. Las restantes propuestas modificatorias fueron desechadas y destacaban por la tendencia dominante en la representación nacional de dotar de mayores atribuciones a los municipios, en especial por lo que hace a la hacienda municipal y la función de seguridad pública, lo cual avisó la insatisfacción de parte de los legisladores sobre la reforma y plantean cuestiones que de ninguna manera son desdeñables.

El diputado Bernardo Batíz Vázquez, del **PRD**, propuso una modificación de la parte final del último párrafo de la fracción III del artículo 115, para que cuando se tratase de la asociación de municipios de estados diferentes, las legislaturas locales de las entidades involucradas tuviesen la posibilidad de declarar la ineficacia del acuer-

21. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, año II, número 44, sesión del 15 de junio de 1999, p. 66. El dictamen también aparece publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados de dicha fecha. Podemos considerar a dicho dictamen como un auténtico "manual" para las legislaturas locales y los ayuntamientos.

22. Las sesiones en las Cámaras tuvieron verificativo en un período extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión durante el segundo receso del segundo año de la LVII legislatura, que inició el 31 de mayo de 1999 y concluyó el 31 de agosto siguiente, mismo que fue aprobado por la Comisión Permanente, el 6 de mayo de ese año. El decreto de convocatoria fue publicado el 27 del mismo mes. En dicho período extraordinario se aprobaron las reformas al apartado B del artículo 102, al Artículo 115 y a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

do, previa audiencia de los ayuntamientos interesados y con fundamento en la ley o en las constituciones federal o estatales. Esta propuesta partía de la idea de no exigir de antemano la aprobación del acuerdo intermunicipal por los Congresos locales, sino permitir el ejercicio de la autonomía de los municipios. El diputado Batiz argumentaba que con la propuesta establecida en el dictamen se proporcionaba un poder discrecional a los poderes legislativos de los Estados, sin posibilidad de audiencia para los ayuntamientos.

El diputado Juan José Cruz Martínez, del **PT**, propuso una enmienda al segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, para reiterar lo expuesto en la iniciativa de su partido de 23 de octubre de 1997, a fin de que el gobierno federal estuviese obligado al pago del impuesto predial municipal por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado, a cargo de dependencias y entidades de la administración pública federal, e igualmente los gobiernos de los Estados pagarían dicho tributo, por esos mismos bienes de su propiedad, y a cargo de sus dependencias y entidades paraestatales, y no solamente las oficinas de las entidades paraestatales, como se establecía en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

La diputada perredista María de la Luz Núñez reiteró lo señalado en su iniciativa de 2 de abril de 1998: la creación de una coordinación que asegurase el mando cotidiano del municipio sobre la policía preventiva y de una instancia que reconozca la autoridad suprema y transitoria del Presidente de la República y de los Ejecutivos Locales cuando radiquen en los municipios.

José Luis Sánchez Campos, diputado del **PRD**, expuso dos modificaciones: una al antepenúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115, para que los ayuntamientos determinasen las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarias de suelo y construcciones para el impuesto predial y las remitiesen a las legislaturas locales, y la otra propuesta era para una nueva redacción de la fracción VII del artículo 115, a efecto de que los jefes de la fuerza pública municipal actuarían bajo el mando inmediato de los presidentes municipales y que acatarían las órdenes de los Ejecutivos de la Federación y de su respectivo Estado, exclusivamente cuando se suscitasen hechos que pongan en peligro la seguridad personal de dichos servidores públicos o la estabilidad social de manera inminente, haciéndolas del conocimiento inmediato del presidente municipal.

Posteriormente se pasó a la discusión en lo general y en lo particular del proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115. Fijaron posición partidaria los diputados Aurora Bazán López del **PVEM**, Ricardo Cantú Garza por el **PT**, Juan Marcos Gutiérrez González a nombre del **PAN**, José del Carmen Enríquez del grupo parlamentario del **PRD**, y Marta Sofía Tamayo Morales del **PRI**.

Posteriormente hizo uso de la tribuna el diputado perredista Sánchez Campos. En términos generales, los oradores manifestaron que sus respectivas bancadas apoyaban el dictamen, aunque los partidos de izquierda (**PRD** y **PT**) expresaron su insatisfacción por considerar limitados los alcances de la reforma municipal, en especial lo tocante al tema tributario. Finalmente el diputado Jesús Martín del Campo, del **PRD**, propuso una modificación al acápite del artículo 115, para se cambiase el calificativo "libre" del municipio por el de "autónomo". Se rechazó. Para finalizar el debate, intervinieron los diputados Baldemar Dzul Noh, del **PT**, en contra de la reforma de la fracción VII del artículo 115, María Antonia Durán López, del **PAN**, y Miguel Antonio Rubiano Reyna, del **PRI**, a favor de la reforma municipal en su conjunto.

Se sometió a votación el proyecto de decreto de modificación constitucional, siendo aprobado por 387 votos, con 17 en contra y 24 abstenciones.

D. Dictamen y discusión en el Senado

En el Senado, el 22 de junio, la minuta se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Fortalecimiento del Federalismo, y de Estudios Legislativos, Primera, las que presentaron su dictamen el día 25 de junio siguiente, donde se reprodujo buenamente el contenido del dictamen de la colegisladora.

Sin embargo, las comisiones senatoriales expresaron su especial preocupación por las nuevas disposiciones del artículo 115, relativas a los convenios de asociación municipal. Las comisiones expusieron, de forma puntual, consideraciones que fuesen puntos de interpretación sobre los límites del objeto de dichos convenios asociativos, a fin de que la reforma no debería interpretarse en 1) el sentido de crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno, 2) de fincar estructuras políticas distintas a las entidades y a los propios municipios, 3) de que los municipios asociados nunca podrían afectar a los Estados de la República, 4) que las asociaciones de municipios "no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán ni disminuirán, pero tampoco aumentarían por virtud del convenio de asociación", 5) que "ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y mucho menos con organismos internacionales", 6) que las funciones derivadas de la asociación intermunicipal no podrán utilizarse para distintos fines a los señalados por la Constitución Federal al ámbito municipal, con especial referencia a los servicios públicos a favor de la comunidad de su territorio, 7) que consecuentemente la asociación no puede asumir funciones que la Ley Suprema de la Unión establece como

concurrentes con la Federación y los Estados, con especial énfasis a los asuntos fiscales, 8) que la reforma teleológicamente busca el fortalecimiento del municipio mexicano, sin pretender afectar a las entidades federativas y 9) "ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido." Para las comisiones dictaminadoras resulta importante dejar asentado que son los Estados y no los municipios el eje del Pacto Federal. No por ello dejan de advertir la necesidad de reformar el artículo 124 para despejar el sistema de distribución de competencias del sistema federal mexicano.²³

En la sesión del propio día 25 se dispensa la segunda lectura del dictamen con proyecto de decreto y se procedió a su discusión plenaria. En la sesión participaron los senadores José Luis Medina Aguiar (PRI), Ana Rosa Payán Cervera (PAN) y Juan José Quirino Salas (PRD), quienes expresaron la posición de sus respectivos grupos parlamentarios, coincidiendo en el apoyo a la reforma municipal, aunque dejaron sentir algunas reticencias: Medina Aguiar respecto la inserción de los convenios de asociación intermunicipal en el esquema del sistema federal, Payán Cervera sobre la necesidad de otorgar a los municipios el poder para establecer contribuciones y participar en funciones exclusivas de la Federación, y Quirino

Salas por la exclusión de diversas materias que sostuvieron sus correligionarios en la Cámara de Diputados.

El proyecto de decreto fue discutido por el Pleno y aprobado por 86 votos, sin voto en contra.

E. El cómputo de los votos de las legislaturas

locales y la declaración de reforma constitucional

Recabada la votación de las legislaturas estatales, se declaró aprobada la reforma, misma que sería publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 23 de diciembre de 1999.

III • La reforma municipal de 1999

El artículo 115 fue reformado ampliamente, quedando sin cambios el encabezado del precepto, algunos párrafos de la fracciones I, II, III e inalteradas las fracciones VI y VIII. El contenido de la reforma municipal de 1999 será revisado en el orden de las fracciones del artículo 115 y los transitorios del decreto de reformas, a menos que estos tengan que ser tratados por su propia naturaleza confor-

me se expongan las fracciones, atendiendo a su desarrollo en el procedimiento legislativo y a su expresión final.

A. Fracción I: el ayuntamiento como órgano de gobierno y sus integrantes

1. En el procedimiento revisor de la Constitución

La iniciativa de la diputada María de la Luz Núñez Ramos fue la única en tratar la modificación de la estructura constitucional dedicada a la estructura política de los ayuntamientos, para señalar la separación entre el presidente municipal como órgano ejecutivo del ayuntamiento y el cabildo como órgano legislativo y de control, que la elección de los integrantes de esos órganos fuese simultánea y en boleta separada, agregar la figura del referéndum en los procedimientos instaurados por los congresos locales para declarar desaparecidos o suspendidos los ayuntamientos o la revocación del mandato de alguno de sus miembros, y el señalamiento de la obligación de las legislaturas locales para designar entre los vecinos del municipio a los concejos municipales.

En el dictamen de la Cámara de Diputados encontramos que era necesaria la reforma de la fracción I respecto al reconocimiento del municipio como un ámbito de gobierno y por ello sustituir el término "administrar" por de "gobernar" en el primer párrafo. Que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del ayuntamiento, con la exclusión de órganos o instituciones creados por la Federación o los Estados, sin demérito de que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, siempre que sean aprobadas por los ayuntamientos.

2. El contenido de la reforma de la fracción I

La fracción inicial del artículo 115 fue reformada en su primer párrafo, mientras que los párrafos cuarto y quinto invirtieron su orden.

a. El ayuntamiento como órgano de gobierno, su integración y situación constitucional

De acuerdo con el nuevo párrafo primero, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, con lo que se supera una concepción eminentemente administrativista de una forma de expresión del poder político, por otra más acorde a su naturaleza constitucional.²⁴ En este aspecto, resalta la tendencia de la Suprema Corte de Justicia por ubicar al municipio como un poder y por lo tanto

23. Versión estenográfica de la sesión del Senado, de 25 de junio de 1999.

24. En la doctrina mexicana puede verse las críticas a esa concepción administrativista en RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de De-*

asumirlo como un sujeto procesal, activo y pasivo, de las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105.

La reforma estableció que la ley local definirá el número de regidores y síndicos que conformarán, junto con el presidente municipal, al ayuntamiento. Esta referencia cuantitativa resultaba innecesaria, si consideramos que el texto anterior nunca ofreció problemas en los Estados, al momento de definir, generalmente por criterios demográficos y económico-financieros, la cantidad de regidores y síndicos. Era innecesaria la especificidad de la atribución de las legislaturas locales.

En el nuevo párrafo primero, se prevé que la competencia que la Ley Suprema de la Unión atribuya al gobierno municipal será ejercida exclusivamente por el ayuntamiento. Esta disposición resulta contraria a la técnica constitucional, pues limita el ejercicio de las facultades y el cumplimiento de deberes a cargo de los municipios. Cierra las posibilidades para que el presidente municipal o los servidores públicos de la administración pública municipal ejerzan atribuciones señaladas por la Constitución Federal al municipio. Se comprende esta restricción por las actitudes unilaterales e inconsultas de los presidentes municipales o de sus agentes, al desatender a los ayuntamientos. La nueva disposición ofrece inconvenientes prácticos en el ejercicio de funciones que por naturaleza son administrativas y técnicas, sin implicaciones de tipo político, por ejemplo el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones. Si vemos el inciso f) de la fracción V del artículo 115, se atribuye esa facultad a los municipios desde la Ley Suprema. De atender a lo dispuesto por la fracción I que estudiamos, se tendría que esperar que los ayuntamientos aprobasen el otorgamiento de dichos actos administrativos, lo cual es contrario al sentido común, al ejercicio de facultades administrativas y a la idea misma de la reforma.

Es reiterada una idea primigenia del Municipio Libre: la inexistencia de autoridades intermedias entre esa institución y el gobierno local.

La reforma municipal de 1999 evitó un tema perfilado como tabú: la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento.²⁵

recho Político de Estados y Municipios, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 55 a 68; y ACOSTA ROMERO, Miguel, "El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo" en *El municipio en México*, cit. supra nota 2, pp. 46 a 49. El profesor Elisur Arteaga Nava ha considerado que el ayuntamiento es un órgano de gobierno, vid. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, pp. 500 y 501, e *id.*, *Constitución política y realidad*, México, Siglo XXI editores, 1997, 25 P- 219.

25. Sobre la reelección de los integrantes del órgano de gobierno municipal cf. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La reforma jurídica del municipio" en *El municipio en México*, cit. supra nota 2, pp. 244 a 246; SALAZAR MEDINA, Julián, "El periodo de gestión municipal", *ibid.*, pp. 229 a 236, y GARCÍA MALDONADO, Ricardo, "Cómo garantizar la continuidad de los gobiernos municipales", *ibid.*, pp. 247 a 253.



El ayuntamiento como órgano de gobierno.

b. Sustitución de los integrantes del ayuntamiento

Los nuevos párrafos cuarto y quinto de la fracción I vienen a ser una reubicación inversa del contenido de los anteriores. En el párrafo cuarto encontramos que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo (suspensión, destitución, revocación del mandato, muerte, renuncia, licencia) será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley. Este último aspecto fue agregado por la reforma de 1999. Es una facultad para las legislaturas locales, que, en términos de su autonomía, les permitirá señalar quiénes sustituirán a los miembros del ayuntamiento, en caso de que los suplentes estén imposibilitados para asumir el cargo. Debe cuidarse que los sustitutos actualicen los requisitos para asumir el cargo, los que deben ser los necesarios para ser regidor. Cierto que este aspecto ubicado en el siguiente párrafo, puede ser aplicado a los sustitutos, porque de atenderse al sentido de la reforma, es aplicable tanto en el caso de los sustitutos como de los integrantes de los concejos municipales.

La reforma de 1999 conservó la figura de los concejos municipales —duramente criticados por la doctrina—,²⁶ e incorporó que la ley local definirá el número de los miembros de los concejos y quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad señalados para los regidores, lo cual resulta coherente, pues si el concejo cubre el espacio constitucional de los ayuntamientos que hayan sido declarados desaparecidos, obvio es que cumplan con los mismos requisitos reunidos por los integrantes del ayuntamiento.

26. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1984, pp. 159 a 163, y ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, cit. supra nota 24, pp. 544 a 546.

B. Fracción II: el ordenamiento jurídico municipal

1. En el procedimiento revisor de la Constitución

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

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

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

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

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

5) La adición del inciso d] tenía por objeto que las bases **normativas para los ayuntamientos estableciesen** en qué casos se requeriría de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las resoluciones administrativas que afectasen el patrimonio inmobiliario municipal, la desincorporación de bienes de dominio público municipal para su venta u otro destino, así como la aprobación de relaciones contractuales que se extiendan en un periodo mayor a su gestión. También se prohibía a las legislaturas de los Estados para constituirse en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa municipal, como "perversamente hoy sucede", remataba la exposición de motivos de la referida iniciativa panista.

En la iniciativa de los diputados del grupo parlamentario del **PRD** de abril de 1999 encontramos que para lograr la consolidación de la autonomía municipal es nece-

sario ampliar sus facultades, "en un nuevo marco jurídico que transformen la soberanía popular del ámbito municipal (**sic**) de tal forma que pueda ser cause de la participación ciudadana." Respecto a la reforma de la fracción II, se propone en dicha iniciativa:

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

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

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

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

La Comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados consideró que debería fortalecerse el ámbito de la competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, por lo que debería "delimitarse el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales."²⁷ Por ello, se cambia el término "bases normativas" previsto en el texto del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 e introducido desde la reforma constitucional de 1983, por el de "leyes en materia municipal", a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de carácter general, abarcando cuestiones sustantivas y adjetivas de una forma uniforme, "sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio."²⁸ Dichas disposiciones podrían regular la administración pública municipal, las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Se decide fijar el objeto de

27. Loe. cit.

28. Ibidem, p. 67.

las leyes en materia municipal en una serie de cuatro incisos:

- 1) El inciso a] para las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, con especial referencia a los medios de impugnación.
- 2) El inciso b] para fijar el requisito de la mayoría calificada necesaria para decisiones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para la celebración de actos o contratos que comprometan al municipio por un plazo mayor al de la gestión del ayuntamiento.
- 3) De acuerdo con el inciso c], en las leyes municipales se establecerán las normas que regirán la celebración de convenios de asociación intermunicipal y entre uno o varios municipios y el Estado, en un marco de derecho público.
- 4) El inciso d] contendrá la forma en que el gobierno estatal asumirá una función o servicio municipal.
- 5) El inciso e] fija la supletoriedad de las leyes en materia municipal si los ayuntamientos carecen de disposiciones de carácter general.
- 6) Finalmente, la adición de un párrafo que dota a las legislaturas de los Estados de la facultad para establecer las disposiciones adjetivas, mediante las que se resuelvan conflictos que surjan entre los gobiernos estatales y municipales.

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

El dictamen de las comisiones de la Cámara de Senadores destacó que la fracción II abre "un abanico que da los elementos para la acción legislativa de los H. Congresos estatales, permitiendo con ello una base congruente a nivel nacional, si bien en todo momento respetando.. las diferencias que prevalecen en la conformación federal del país." También recordemos que el dictamen del Senado alertaba sobre la teleología y el objeto de los convenios intermunicipales, a efecto de que los mismos no alteren la esencia del sistema federal y su reparto de competencias constitucionalmente establecido. En el debate, los

senadores apenas hicieron referencias generales a la fracción II.

2. El contenido de la fracción II

Antes de la reforma de 1999, esta fracción preveía el reconocimiento de la personalidad jurídica de los municipios, la autonomía de los municipios respecto al manejo de su patrimonio en los términos previstos en la ley y la facultad materialmente legislativa de los ayuntamientos. Las dos primeras cuestiones, previstas en el inicio de la fracción II, permanecieron inalteradas en la reforma de 1999. En cambio, el segundo párrafo, donde residía la facultad legislativa material de los ayuntamientos, siguió la tendencia común de los últimos procesos reformadores: aumentó su texto a un párrafo más, cinco incisos y un párrafo final. El segundo párrafo surgió en la reforma de febrero de 1983, donde se reconoció en el Código Político la facultad de los ayuntamientos para emitir disposiciones de carácter general, subordinándose a las "bases normativas" que emitiesen las correspondientes legislaturas locales, con lo que se cerraba la posibilidad de emitir reglamentos autónomos para el ámbito municipal. Con ello se planteaba una jerarquía normativa, desde la Constitución Federal hacia el ámbito de los Estados y Municipios.²⁹ La reforma de 1999 pretende detallar el contenido

29. En la obra coordinada por Ruiz MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983, podemos encontrar un conjunto de estudios referidos a los diversos temas abarcados por la reforma municipal de 1983, entre los cuales encontramos los siguientes especialmente referidos a la fracción II del artículo 115: VALENCIA CARMONA, Salvador, "La nueva estructura constitucional del municipio", p. 226; CARPLZO, Jorge, "Evolución y perspectivas del régimen municipal de México", p. 239; Ruiz MASSIEU, José Francisco, "El nuevo artículo 115", pp. 256 y 257; ROCHA DÍAZ, Salvador, "Municipio libre: autonomía y democracia", p. 275; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", pp. 285 a 309; y MELGAR ADALID, Mario, "Desarrollo económico de los municipios", pp. 347 a 349. También cf. RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 284 a 291; RUIZ MASSIEU, José Francisco, *op. cit. supra* nota 24, pp. 69 y 70; QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1999, pp. 303 a 314; id., "La autonomía municipal...", *cit. supra* nota 2, p. 133; ACOSTA ROMERO, Miguel, *op. cit. supra* nota 24; CÁRDENAS GRACIA, Jaime y FARAH GEBARA, Mauricio, "Comentario al artículo 115" en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, México, UNAM-Editorial Porrúa, 1997, p. 1160, y ARTEAGA NAVA, Elisur, ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, *cit. supra* nota 24, pp. 540 y 541. La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la limitación de la facultad reglamentaria de los municipios prevista en el entonces párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 en la tesis P. XLVI/96 cuyo rubro es "MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. SU AYUNTAMIENTO TIENE FACULTADES PARA EXPEDIR DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS SOBRE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES, PERO CON SUJECCIÓN A LAS BASES NORMATIVAS ESTABLECIDAS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL Y POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO" en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996, Pleno, p. 460 (Controversia constitucional 3/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 6 de noviembre de 1995, unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz

de dichos ordenamientos municipales, así como fijar garantías para: los gobernados, el patrimonio municipal, la prestación eficiente de los servicios públicos, los compromisos contraídos por los ayuntamientos y la supletoriedad del derecho estatal ante la ausencia de esos ordenamientos jurídicos que deben emitir los ayuntamientos. Además se agrega un elemento nuevo en la fracción II: la solución de conflictos intermunicipales y controversias entre el gobierno estatal y los municipios del mismo Estado.

a. La facultad legislativa material de los ayuntamientos

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

a.1 Las leyes en materia municipal. Es sustituida la expresión "bases normativas" por la de "leyes en materia municipal", como el referente limitativo del ejercicio de la facultad legislativa en términos materiales de los ayuntamientos, ahora calificados, en la fracción I del artículo 115 como órganos de gobierno y no sólo de administración, a partir de la misma reforma de diciembre de 1999. Como se ve en el dictamen emitido en la Cámara de Diputados, se expuso la idea de fijar el objeto y los alcances de las leyes de los Estados referidas a los municipios, ordenamientos de carácter general, abstracto y permanente que deben orientar de forma homogénea a los municipios, sin llegar al grado de intervenir específicamente en cada municipio. En los Estados se ha conjuntado a esas bases normativas en las llamadas leyes orgánicas municipales o también conocidas como códigos municipales, aunque esto significa que se reduzca a un solo ordenamiento. La reforma de 1999 define el contenido de las disposiciones de carácter general de los ayuntamientos:

a) organización de la administración pública municipal,

b) regulación de materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su ámbito competencial, y c) establecimiento de formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. Mucho de lo que se desenvuelve en el novedoso contenido de la fracción II se ha plasmado en buena parte de las leyes municipales del país.

a. 2 La participación ciudadana y vecinal Sobre la creación de procedimientos de participación ciudadana y vecinal, la reforma de 1999 incluye un punto importante en el desarrollo democrático de la sociedad mexicana, puesto que las leyes locales en materia municipal podrán fijar un marco referencial para que en los municipios, de acuerdo a sus particulares características, determinen reglas, que hagan efectivas fórmulas de democracia participativa (directas, semidirectas o representativas), siem

Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas). Esta tesis resulta aplicable con el nuevo desenvuelto contenido de esa fracción del artículo 115.

pre dentro del esquema democrático que impone la Ley Fundamental (en esencia, sus artículos 39,40,41 y 115). Lo deseable es que las legislaturas locales equilibren la participación de los partidos políticos nacionales y locales, así como permitir la intervención de los ciudadanos apartidistas o independientes.³⁰

b. El objeto de las leyes municipales

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

b.1 Organización administrativa municipal. En el inciso a encontramos que parte del objeto de las leyes municipales será establecer las bases generales de la administración pública del municipio, en cuanto a su organización y funcionamiento, que será desarrollado en detalle por los bandos de policía y gobierno y los reglamentos que emitan los ayuntamientos.

b.2 El procedimiento administrativo y la justicia administrativa municipal. También en el inciso a] se prevé que las leyes municipales fincarán las disposiciones mínimas que se deben considerar para la regulación reglamentaria municipal en cuanto al procedimiento administrativo. Con apoyo en la doctrina de Gabino Fraga, recordemos que el procedimiento administrativo es el conjunto de formas y actos que preceden y preparan un acto administrativo,³¹ el cual es un *iter* por el que es desenvuelta la actividad de la administración pública, lo cual permite dar seguridad, tanto al particular como a la auto-

30. Cf. LOMBERA GONZÁLEZ, Rocío, "La participación social en el quehacer municipal" en *El municipio en México*, cit. supra nota 2, pp. 335 a 356; AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Participación ciudadana y vida municipal", *ibid.*, pp. 357 a 363; ARRUTI HERNÁNDEZ, Fernando Adalberto, "El estado de la participación ciudadana y la participación ciudadana en el Estado", *ibid.*, pp. 365 a 382; MANCILLA GUZMÁN, Sergio, "Acción municipal de los partidos políticos", *ibid.*, pp. 385 a 394; LÓPEZ CHAVARRIA, José Luis, "Regulación y realidad de los partidos políticos en las elecciones municipales", *ibid.*, pp. 395 a 446; y SANTIAGO ALVARADO, Sabás F., "Retos de los partidos políticos ante la transición democrática y el desarrollo municipal", *ibid.*, pp. 447 a 452.

31. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1984, p. 255. En la doctrina mexicana, la definición de FRAGA es seguida, con variantes, por SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, tomo I, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 272 y 273; OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1976, p. 219; ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1991, p. 687; MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Tomo I, México, Ed. Haría, 1991, pp. 251, y NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 297. Sobre el particular, cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981, pp. 29 a 37; *id.*, "Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas", cit. supra nota 25, pp. 285 a 309; y PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.

ridad, de esa actuación al estar regulado legalmente. La reforma municipal de 1999 hace mención a los medios de impugnación, que no sólo se refieren a los que se desarrollan mediante el procedimiento administrativo (como es el caso del recurso administrativo), sino que debe entenderse con amplitud y abarcar a cualquier medio de protección de los derechos de los particulares, sea jurisdiccional, principalmente a través de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, o no jurisdiccional, como son los órganos protectores de los derechos humanos previstos en el apartado "B" del artículo 102.³² El inciso a) señala un deber tanto para los legisladores estatales como a los órganos municipales aplicadores de las normas legales, de observar una serie de principios en el desenvolvimiento de la función administrativa: igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

b.3 Decisiones sobre el patrimonio inmobiliario municipal y la celebración de actos y convenios. Con el inciso b] se establece un requisito de mayoría calificada (dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, no de sus miembros presentes) en la toma de decisiones concernientes a la afectación de su patrimonio inmobiliario o para la celebración de actos o convenios que comprometan al municipio más allá del periodo que corresponda al ayuntamiento, a fin de impedir que quienes resulten electos para una gestión no tengan que enfrentar cargas o gravámenes que comprometan o limiten seriamente su desempeño. También se evita que las legislaturas locales intervengan de cualquier forma en una decisión que corresponde de forma exclusiva a los ayuntamientos.³³

32. Son antecedentes de este inciso las controversias constitucionales planteadas por ayuntamientos del estado de Nuevo León contra disposiciones constitucionales y legales de dicha entidad, por dar competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo local para conocer de los conflictos entre las autoridades municipales y los gobernados, en atención a una interpretación letrista de lo que hoy es la fracción V del artículo 116. La Suprema Corte de Justicia resolvió en los tres casos, que no era atendible dicho criterio interpretativo, sino que debería tomarse en consideración otro método interpretativo, cercano a la teleología esencial del sistema constitucional, donde se toma en cuenta la libertad y dignidad de la persona humana. Las sentencias sobre estas controversias fueron publicadas en el siguiente orden: 1) Controversia constitucional 1/95, Ayuntamiento de Monterrey, N. L. en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, mayo de 1996, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315 a 362; 2) Controversia constitucional 4/95, Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, N. L. en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IV, julio de 1996, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240 a 286, y 3) Controversia constitucional 2/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, N. L. en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, julio de 1999, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631 a 689. Respecto a estas tesis *vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los estados de la unión" en *Alegatos*, número 44 (en prensa). Sobre la justicia administrativa municipal, *cf.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La justicia municipal en la Constitución" en ACOSTA ROMERO, Miguel *et al.* *La reforma municipal en la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 1986, p. 123; NAVA NEGRETE, Alfonso, "Justicia Administrativa municipal" en *El municipio en México*, *cit. supra* nota 2, pp. 529 a 537; RENDÓN HUERTA, Teresita, *op. cit. supra* nota 25, pp. 293 a 301, y QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit. supra* nota 25, pp. 261 a 282.
33. Sobre el patrimonio municipal, *cf.* ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional cit. supra* nota 24, pp. 511 a 516.

b.4 Convenios donde los municipios sean parte. El inciso c prescribe que las leyes locales deberán establecer un estatuto aplicable a: 1) los convenios de coordinación y asociación intermunicipal para la prestación de servicios o ejercicio de funciones; 2) los convenios de los municipios con el gobierno del Estado para la prestación de servicios públicos, 3) o para que la autoridad local se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales; y 4) los convenios celebrados entre el Estado y sus municipios para que éstos asuman la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos (estos últimos señalados en la fracción VII del artículo 116). Es indispensable aclarar que en estos supuestos estamos ante figuras de derecho público, como se destaca en el dictamen recaído en la Cámara de Diputados,³⁴ además de que no es posible desconocer los apuntamientos de las comisiones senatoriales respecto a los límites para el objeto y el fin de los convenios, derivados del Pacto Federal.³⁵

b.5 Asunción de servicios públicos municipales. El

inciso d] determina que en las leyes en materia municipal establecerán el procedimiento y las condiciones para que el gobierno local asuma una función o servicio público municipal, en los casos de no existir un convenio con el ayuntamiento, si la legislatura local califica la imposibilidad para que un municipio cumpla su imperativo y previa solicitud del ayuntamiento respectivo, aprobada con una mayoría calificada. De esta manera, se da una protección al interés colectivo de que la función o el servicio público sea prestado de forma continua, ininterrumpida y regular.³⁶

b.6 Supletoriedad de las leyes municipales. Finalmente en el inciso e] se fija que las leyes o códigos municipales deben contener las normas aplicables a los municipios, si éstos no cuentan con los reglamentos correspondientes. En el dictamen de la Cámara de Diputados se aclara que dichas disposiciones serán de "aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate emita sus propios reglamentos".³⁷

b. 7 Mecanismos de solución de conflictos de poder municipal El último párrafo de la fracción II prevé que los congresos de los Estados a través de la ley establecerán los procedimientos para resolver los conflictos suscitados entre los municipios y el gobierno local o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c] y d] de la misma fracción. En el dictamen de la Cámara de

34. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, *cit. supra* nota 17, p. 67.

35. En cuanto a los convenios entre Estados y municipios, *cf.* ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional cit. supra* nota 24, pp. 541 a 543"

36. ANORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios públicos municipales, México*, Editorial Porrúa, 1998, pp. 89 y 90.

37. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, *cit. supra* nota 17, p. 67.

Diputados se da por descontado que será competente la legislatura local para dirimir dichos conflictos y sin embargo el texto y la finalidad resultan ser otros, si atendemos al principio de la autonomía de los Estados, por lo que también pudiera resultar competente para tales menesteres el Tribunal Superior de Justicia de cada Estado. Nada se opone a ello. Independientemente de que se acuda a la Suprema Corte de Justicia, por la vía de la controversia constitucional, en términos del artículo 105 y su ley reglamentaria.³⁸

b.8 Disposiciones transitorias sobre el particular.

Finalmente, los estados y municipios que hubiesen celebrado convenios entre sí anteriores a la reforma de 1999, efectuarán los actos tendientes para adecuarlos a dicha reforma y a las nuevas disposiciones constitucionales y legales de los Estados (transitorio cuarto). Estas disposiciones transitorias seguramente proporcionarán puntos de conflicto que tendrán que ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia, por la vía de las controversias constitucionales (artículo 105-1).

C. Fracción III: las funciones y los servicios públicos municipales.

1. En el procedimiento revisor de la Constitución

La fracción del **PAN** en la Cámara de Diputados, en su iniciativa de marzo de 1998, propuso un conjunto de modificaciones a la fracción III: eliminación del concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales; agregar lo concerniente a la infraestructura urbana y rural; reformar lo relacionado con el servicio público de tránsito con el agregado del transporte público; inclusión del servicio público de catastro y otorgamiento de la facultad para celebrar convenios con el Estado, a fin de que se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando los municipios se encuentren impedidos. La iniciativa de los diputados del **PRD** de 30 de abril de 1999 reprodujo los mismos términos de la iniciativa panista, en lo tocante a la fracción III.

El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la cámara de origen estimó que la fracción III constituía una de las reformas más importantes del decreto. Consideró que era pertinente eliminar el concurso de los Estados en las funciones y servicios enumerados en dicha fracción, sin perjuicio de los mecanismos de transferencia previstos en los incisos **c** y **d** de la

38. Cf. ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, México, Editorial Montealto, 1995; *id.*, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999; CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2000; y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Comentario al artículo 105" en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, México, UNAM-Editorial Porrúa, 1998, pp. 1048 a 1079.

fracción II. También aclara, en relación con los cambios propuestos para la fracción III, que: "...se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la Administración Pública Municipal que le deriva."³⁹

2. El contenido de la reforma de la fracción III

El nuevo contenido de la fracción III establece una distinción entre funciones y servicios públicos, así como ampliar los supuestos expresos.

a. Una distinción necesaria

En el texto proveniente de la reforma constitucional de 1983 se empleó el término de servicios públicos, que sirvió como referente de señalización de qué actividades podían tipificarse como tales. Ahora se agrega el de **función**, en un sentido amplio, mismo que tiene una connotación de satisfacer necesidades de la colectividad, así como aquellas actividades tendentes a establecer un orden jurídico y social. Del conjunto de los incisos de la fracción III, de forma indiscutible se consideran como funciones las de seguridad pública, policía preventiva y tránsito.

b. Las funciones y los servicios incorporados

En la reforma fueron agregados los siguientes servicios y funciones. En el inciso a), a los servicios de agua potable y alcantarillado se sumaron los de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales. En el inciso c), además del servicio de limpia, se incorporaron los de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Tocante a los conceptos de calles, parques y jardines, materia del inciso g) les fue incorporado lo referente al equipamiento urbano, entendido como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos mencionados.⁴⁰ El inciso h) se reformó para concordar la función de la seguridad pública con lo expresado en el artículo 21, puntualizando una de sus expresiones: la policía preventiva municipal, además de retomar la función del tránsito.

c. La prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones

El párrafo segundo de la fracción III del anterior texto del artículo 115 se recorrió para quedar como el tercero, con la adición de un nuevo párrafo. El nuevo párrafo se-

39. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, cit. supra *nota* 17, p. 68.

40. Loc. cit.



Inciso a), a los servicios de agua potable.

gundo fija una expresión del principio de legalidad para que los municipios, sin perjuicio de su competencia constitucional, al desempeñar las funciones o prestar los servicios públicos, deberán atender lo que dispongan las leyes federales y estatales.

El tercer párrafo supera la concepción eminentemente local del anterior artículo 115: al abrirse la posibilidad de los convenios intermunicipales, inclusive con municipios de otros Estados, se deja atrás la limitante de la asociación de municipios de un mismo Estado y exclusivamente para la prestación de servicios. Esto significa que los municipios podrán asociarse libremente y coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el ejercicio de las funciones públicas. El convenio intermunicipal debe ser acordado entre los ayuntamientos, lo cual cierra la posibilidad para que el presidente municipal excluya al cuerpo colegiado al que pertenece. Cuando se involucre a los municipios de dos o más Estados, resulta necesario que se tenga la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos.⁴¹ Considero que a es

42. Es interesante una puntualización que formuló la Comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados: "Esta comisión considera necesario señalar que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existan bajo la figura de asocia-

tos convenios intermunicipales resultan aplicables los criterios precisos que las comisiones del Senado elaboraron respecto a este tipo de convenios, también previstos en la fracción II. Este párrafo cierra con la posibilidad de que los municipios celebren convenios con el Estado, para que se haga cargo en forma temporal de funciones y servicios municipales, o se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Destaca que se procuró darle la iniciativa de celebrar el convenio al ayuntamiento, cuando a su juicio lo estime necesario, lo cual implica un compromiso democrático del ente colectivo y no del protagonismo de quien lo presida. La intervención de la entidad federativa puede ser directa o a través del órgano correspondiente, en los términos que marque su Constitución y sus leyes.

Sin duda, estamos ante avances significativos en materia de descentralización y de federalismo coordinado y cooperativo. Mas las buenas intenciones pueden naufragar si no se cuenta con los recursos financieros para el desarrollo de las funciones y servicios encomendados al municipio. Esto nos lleva a la fracción invariablemente polémica del artículo 115.

D. Fracción IV: la hacienda municipal

1. En el procedimiento revisor de la Constitución

La hacienda municipal es uno de los temas de mayor incidencia en las iniciativas de modificación a la Ley Fundamental. Es permanente la inequidad entre los distintos municipios de la República. Son muchas las propuestas que pretenden aumentar las fuentes tributarias, así como aquellas que alientan la transferencia de recursos, especialmente federales, hacia aquellos Estados y municipios de precaria situación económica. Es recurrente la iniciativa para dotar a los municipios de la potestad para crear sus propias contribuciones, sin necesidad de las legislaturas estatales, que tiene sus orígenes en las discusiones del Constituyente queretano de 1917.⁴² Las iniciativas del **PAN**, de marzo de 1998, y del **PRD**, de abril de 1999, insistieron en dotar a los municipios de esa potestad.

No hay duda de la buena intención de los partidos políticos, que, sin sopesar las limitantes jurídico-formales y económicos, puede resultar contraproducente. Los argumentos de la mayoría en el Constituyente de 16-17 siguen teniendo peso contra la potestad tributaria direc-

ciones civiles y las que se puedan crear a futuro, ya que en éste supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la personalidad moral del municipio", *loe. cit.* Es extraño que la comisión acudiese a un criterio de la personalidad dual de los entes públicos, que se considera superado.

41. Es especial *vid.* la sesión permanente de los días 29,30 y 31 de enero de 1917. Sobre la hacienda municipal, *cf.* ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional cit. supra* nota 24, pp. 517 a 539.



Régimen financiero municipal.

tamente atribuida a los municipios: la seguridad jurídica para los contribuyentes y las diferencias económicas entre los municipios, en detrimento de los municipios económicamente menos favorecidos.

En cambio, la iniciativa del **PT** de **13** de noviembre de 1997, resulta mucho mejor estructurada, de alta técnica jurídica y apoyada en argumentaciones basadas en el sentido común y el equilibrio que debe imperar en el sistema federal, misma que fue mantenida en el debate por el grupo parlamentario de ese instituto político en la Cámara de Diputados.

2. El contenido de las reformas y adiciones

a la fracción IV

a. El aminoramiento de una exención tributaria

El segundo párrafo de la fracción IV contiene una exención de las contribuciones municipales, respecto de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios. La reforma de 1999 abatió parcialmente la exención, cuando 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."

La iniciativa del **PT** de noviembre de 1997, primera en promover la reforma de este párrafo, resultaba de mayor amplitud, al proponer que los gobiernos federal y de los Estados pagasen el correspondiente impuesto predial, respecto de todos los bienes de propiedad pública federal o estatal, a fin de evitar la reproducción del "circulo perverso Federación fuerte y estados y municipios débiles."

Esa amplitud fue delimitada por la comisión dictaminadora en la Cámara de Diputados, al señalarla sólo a los bienes de dominio público a cargo de entidades paraestatales federales, estatales y municipales, o por particulares, bajo cualquier título (concesiones, contratos), cuyo destino sea para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. La comisión justifica el levantamiento de la exención porque dichos bienes e instituciones o particulares que los utilizan, "demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que... sí tributan el impuesto predial."⁴³

b. Modificaciones al régimen financiero municipal

El anterior tercer párrafo de la fracción IV pasa a ser párrafo cuarto al ser sustituido por otro y se adiciona un nuevo párrafo quinto.

b.I Ingresos. El nuevo tercer párrafo de la fracción IV incorpora la facultad a los municipios para proponer las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones a las legislaturas de los Estados, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Debe recordarse que las cuotas, tarifas y tablas estarán sujetas a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad señalados en el artículo 31.

b.I. Administración de la hacienda municipal En el nuevo párrafo quinto encontramos que los recursos integrantes de la hacienda de los municipios serán ejercidos directamente por sus ayuntamientos y se da la posibilidad de que autoricen a personas distintas de derecho público o, inclusive, privado para que lleven a cabo dicha administración, conforme a la ley. La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados argumentó que esta es una expresión de la libertad de hacienda. El ejercicio directo o encomendado a terceros "evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal."⁴⁴ El riesgo de encargar a terceros el ejercicio de los recursos de la hacienda municipal es que las leyes abran la posibilidad de que particulares lleven a cabo actividades propias de la autoridad del poder público. Es la adop-

43. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, cit. supra nota 17, p. 69.

44. *Loc. cit.*

ción del modelo privatizador, que hoy es santo y seña de nuestra vida pública, o de los modelos "gerenciales" del municipalismo de Estados Unidos de América. El deplorable caso del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE) advierte sobre los riesgos de esa tendencia, que los ámbitos locales no deben desconocer.

b.3 Fiscalización de las cuentas públicas municipales.

Estamos ante la reforma del anterior párrafo tercero, hoy cuarto, que agrega a la atribución de las legislaturas locales de revisar las cuentas públicas, la de fiscalizarlas, bajo la idea de empatarla con la reforma del artículo 79, por la que surge la entidad de fiscalización superior de la federación.⁴⁵ Esta reforma es francamente inocua, pues la distinción de revisión y fiscalización no fue radical para la instauración del nuevo órgano técnico del poder legislativo federal, sino la de ampliar sus atribuciones, ya no estrictamente de glosa, sino también de determinación de presuntas responsabilidades administrativas y patrimoniales de quienes dispusieron indebidamente de los recursos económico-financieros. Aunque el mensaje no es desechable para que las legislaturas locales mejoren sus ordenamientos jurídicos y reestructuren sus instituciones de contabilidad gubernamental.

E) Fracción V: atribuciones sobre planeación, desarrollo urbano municipal y participación en reservas territoriales

1. En el procedimiento revisor de la Constitución

Esta fracción fue objeto de propuestas breves por los grupos parlamentarios y que no están reflejadas directamente en el dictamen ni en la reforma. Se propuso la intervención de los municipios en el desarrollo integral de los núcleos agrarios (PRI), su participación en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico local (PRD) e intervención de forma coordinada con la federación y estados en materia de protección civil (PAN). En la última iniciativa presentada en materia municipal, el PRI proyectó la rehabilitación de la fracción IX para incorporar la figura de los Concejos Municipales de Concertación, a efecto de una mejor planeación de las políticas públicas.

2. El contenido de la reforma a la fracción V

Este precepto presenta una radical modificación: es desenvuelto en nueve incisos. Las innovaciones presentadas son:

1) Participación municipal en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de desarrollo, tanto de la Federación como de los Estados (inciso c). Este

45. *Diario Oficial* de la Federación de 30 de julio de 1999.

precepto es concordante con el artículo 26. Sin embargo en este último precepto se distingue entre un plan y los programas que le derivan, lo cual no ocurre en el nuevo inciso de la fracción V que nos ocupa.

2) Autorización del uso del suelo por los municipios, además de controlarlo y vigilarlo, como ya lo preveía el texto anterior, desde la reforma de 1983 (inciso **d**). Por cierto, en el inciso se utiliza el término "jurisdicciones" en lugar de emplear los de espacios o ámbitos territoriales, lo cual implica el uso de un arcaísmo jurídico, ya que el mismo es preferido para definir la potestad estatal para resolver controversias jurídicamente relevantes de forma imparcial e imperativa, aplicando el derecho al caso concreto.

3) A la ya existente presencia municipal en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, se extiende esa atribución del municipio en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esa materia (inciso **g**).

4) Facultad de los municipios de intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, cuando afecten su ámbito territorial (inciso **h**).

5) Permitir la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales (inciso **i**).

Con esta reforma, se perfeccionan las bases constitucionales del derecho urbanístico y ambiental del municipio.



Aplicación de programas de transporte urbano.

F) Fracción VII: seguridad pública

y policía preventiva municipal

1. En el procedimiento revisor de la Constitución

Fue intermitente la petición de los grupos parlamentarios de oposición para reformar la fracción VII, particularmente para retirarle al Presidente de la República y a los gobernadores de los Estados la facultad para disponer de la fuerza pública de los municipios en que residan permanente o temporalmente, o aminorar la amplitud del texto constitucional vigente, mediante condiciones de tipo extraordinario, por ejemplo el acaecimiento de hechos que pongan en peligro la estabilidad social o la seguridad personal de dichos servidores públicos, como aparecía en una de las iniciativas panistas.

La comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados estimó que debería otorgarse en todo caso el mando de la policía preventiva a los presidentes municipales, considerando que ese mando "desde luego podrá ser delegado en los términos del reglamento que el ayuntamiento respectivo autorice." También la comisión sostuvo que para ser congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, los mandos policíacos "deberán acatar las órdenes del gobernador que corresponda en los casos que bajo su responsabilidad, califique como de fuerza mayor o alteración grave del orden público."⁴⁶

2. El contenido de la reforma a la fracción V

a. Nueva y precisa terminología de una función municipal

Esta fracción tiene concordancia con las fracciones I y III del artículo 115. Con la primera, al prever una excepción del principio instaurado con esta reforma municipal, pues se señala que la policía preventiva estará bajo el mando del presidente municipal, en los términos del reglamento respectivo, y con la posibilidad de delegar dicho mando a la estructura jerárquica de dicho cuerpo. Respecto de la fracción III, aquí está desarrollada al máximo nivel normativo una de las funciones enumeradas en dicha fracción. Véase que además está claramente adjetivada la fuerza pública municipal como policía preventiva.

b. Traslados del mando sobre la policía municipal

Se pretendió atender parcialmente los requerimientos de los grupos parlamentarios, respecto a los gobernadores, más no en lo tocante al Ejecutivo Federal. Aun así no

son superadas las objeciones contra el depósito del mando a favor de los gobernadores, sino que, bien visto, se le dan mayores facultades a los gobernadores.

En el primer párrafo de la nueva fracción VII tenemos que la policía preventiva municipal "acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público." A diferencia del precepto anterior, en el que se señalaba que los gobernadores dispondrían de la fuerza pública del municipio en que residiesen de forma temporal o transitoria, en el nuevo no es necesaria la estancia del Ejecutivo local en determinado municipio, sino que ahora desde la capital de la entidad e inclusive desde fuera del territorio de su Estado puede disponer a larga distancia de las corporaciones policíacas municipales de su entidad. Además, contra la técnica constitucional, sus órdenes no necesitan de apoyo constitucional local, legal o, ya en el colmo, reglamentario, sino que bastará que las mismas expongan las consideraciones de lo que considere fuerza mayor o alteración grave del orden público, lo cual significa que se exprese por escrito, por lo menos. En lo tocante al Presidente, éste conserva inalterada la facultad de tener el mando de la fuerza pública en los lugares en que resida habitual o transitoriamente.

Estamos ante una grave regresión de la libertad municipal: las iniciativas pretendían restar fuerza a la facultad compartida del Presidente de la República y de los Gobernadores, para terminar aumentando el poder del Ejecutivo local y mantener inalterada la atribución presidencial, con saldo desfavorable para los municipios. Era mejor dejar el precepto como estaba.

G) Transitorios

La reforma municipal de 1999 entraría en vigor noventa días después de su publicación (transitorio primero) y en cuanto a la adecuación de las constituciones y leyes de los Estados, los órganos legislativos competentes tendrían un año a partir de su entrada en vigor, por lo que se continuarán aplicando las disposiciones locales vigentes hasta que se lleven a cabo las adecuaciones constitucionales y legales (transitorio segundo). Esto último será un almacigo de controversias constitucionales, si tomamos el papel altamente activo de los municipios para plantear esos medios de protección de la Ley Fundamental ante la Suprema Corte de Justicia.

IV • Conclusiones

De este acercamiento somero a la reforma municipal de 1999, podemos derivar las siguientes conclusiones:

46. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, cit. supra nota 17, p. 69.



Concordar la función de la seguridad pública.

1. Esta reforma municipal presenta características singulares, tanto por el cúmulo de iniciativas que le dieron origen como por sus implicaciones. La variedad de los aspectos concernientes al municipio mexicano que resultaron modificados y los que se adicionaron responden a la experiencia de los partidos políticos que han tenido la oportunidad de ejercer el poder municipal y de apreciar las limitaciones del anterior modelo constitucional, así como darle la debida comprensión y aportar soluciones a las cada vez más tensas relaciones entre los niveles de gobierno de nuestro sistema federal.

2. La institución municipal mexicana soporta infinidad de reclamos ciudadanos y, en muchos casos, trasmite y asume esos reclamos frente a los gobiernos estatal y federal. Sin embargo, empieza a ser muestra palpable e inmediata del ejercicio democrático del poder público.

3. La reforma municipal de 1999 aclaró que el ayuntamiento es un órgano de gobierno de los municipios mexicanos y especificó el estatuto constitucional de sus integrantes, así como el de los miembros de los concejos municipales.

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

5. Hay señalados avances respecto a la justicia administrativa municipal, al abrir las posibilidades para fincar medios de defensa de los particulares frente a los actos de la administración municipal, lo cual deberá ser debidamente sopesado por los congresos de los Estados para mantener la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo o seguir la tendencia judicialista.

6. En la fracción III del artículo 115 fue señalada la diferenciación entre funciones y servicios públicos encargados a los municipios, estableciendo nuevos supuestos.

7. En materia de hacienda municipal, la reforma de la fracción IV del artículo 115 está marcada por un aminoramiento de una exención tributaria; la adición de una atribución a los municipios para proponer las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones a las legislaturas de los Estados, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; la autorización para que los recursos integrantes de la hacienda de los municipios serán también ejercidos personas distintas de derecho público o, inclusive, privado, conforme a la ley, y el otorgamiento de la atribución de las legislaturas locales para fiscalizar las cuentas públicas, lo que resulta redundante, de acuerdo a la función de glosa.

8. La fracción V del artículo 115 fue desmenuada en un grupo de incisos que contienen la actividad adscrita a los municipios en materia de planeación del desarrollo, el derecho urbanístico y su participación en materia de las reservas territoriales, que precisan los ámbitos de coordinación de la Federación, los Estados y los Municipios.

9. La menos afortunada de las modificaciones del artículo 115 fue en materia de la seguridad pública municipal, al abrir espacios favorables para los gobernadores de los Estados, en demérito de los ayuntamientos y mantener inalterada la facultad del Presidente de la República para disponer de la fuerza pública de los lugares donde resida de forma temporal o permanente.

^bibliografía

Se citan obras referidas exclusivamente con la materia municipal:

ACOSTA ROMERO, Miguel et al. *La reforma municipal en la*

***Constitución*. México, Editorial Porrúa, 1984. AÑORVE BAÑOS, Manuel. *Servicios públicos municipales*. México, Editorial Porrúa, 1998. ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. México, Oxford, 1999.**

-----, ***Derecho Constitucional Estatal*** ("Presentación" de

José Francisco Ruiz Massieu). México, Editorial Porrúa, 1988.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México,

Editorial Porrúa, 2000. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México, Editorial Porrúa, 1999. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.). *¿Hacia un nuevo federalismo?* México, Fondo de Cultura Económica-EI Colegio de México, 1996.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada.** Tomo II. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

LUJAMBIO, Alonso y VIVES SEGL, Horacio. **El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana.** México, Océano, 2000.

OCHOA CAMPOS, Moisés. **La reforma municipal.** Quinta edición. México, Editorial Porrúa, 1985.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos. **Derecho Municipal.** Cuarta edición. México, Editorial Porrúa, 1999.

RENDÓN HUERTA, Teresita. **Derecho Municipal.** Segunda edición. México, Editorial Porrúa, 1998.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. **Estudios de derecho político de Estados y Municipios'.** ("Presentación de José Antonio González Fernández). Primera reimpresión de la tercera edición. México, Editorial Porrúa, 2000.

-----y VALADÉS, Diego. **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.** México, Editorial Porrúa, 1983.

TENA RAMÍREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano.** México, Editorial Porrúa, 1984.

UGARTE CORTÉS, Juan. **La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio.** México, Editorial Porrúa, 1985.

VARIOS AUTORES. **El municipio en México.** México, Archivo General de la Nación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, 1996.

VARIOS AUTORES. **La reforma municipal en la Constitución.** México, Editorial Porrúa, 1986.

Hemerografía

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados.

Diario Oficial de la Federación.

Gaceta Legislativa.

MELGAR ADALID, Mario, "A una década de las reformas constitucionales al municipio" en **Examen**, número 56, año 5, enero de 1994.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época.

Documentación

Versiones estenográficas de las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, en el período extraordinario de sesiones de las Cámaras del Congreso de la Unión durante el segundo receso del segundo año de la LVII legislatura (31 de mayo-31 de agosto de 1999).