

SOBERANÍA y LIBERTAD MUNICIPAL^{II}

1811 • 2014

COMPILACIÓN DE MATERIALES LEGISLATIVOS
BLANCA ACEDO ANGULO

SOBERANÍA
y LIBERTAD
MUNICIPAL
1811-2014

compilación de materiales legislativos

Blanca Acedo Angulo

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Senador Roberto Albores Gleason
Secretario

Senador Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Senador Benjamín Robles Montoya
Secretario

Soberanía y libertad municipal: 1811-2014

Primera edición: marzo de 2015

ISBN de la obra completa: 978-607-8320-12-7

ISBN del volumen II: 978-607-8320-17-2

D. R. © 2015 Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, CP 06000, México D.F.

D. R. © 2015 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.
Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5
San Antonio del Mar, 22560, Tijuana, B. C.

Compiladora: Blanca Acedo Angulo
Diseño: Rafael López Castro
Formación: Julio Castro Mata
Cuidado de la edición: Dolores Ponce

Distribución gratuita
Impreso en México

SOBERANÍA y LIBERTAD MUNICIPAL

II

1996-2014



México, 2015

“**C**ómo pensar o repensar las autonomías locales, es lo que deberíamos tener principalmente en mente hoy en día. Nadie, ni el gobierno ni los partidos ni los ciudadanos están pensando realmente en ese problema crucial. Entre nosotros el federalismo sigue siendo emblema, no un dilema que hay que resolver. Hay que repensar la autonomía y la libertad de los estados. Hay que repensar la autonomía y la libertad de los municipios.”

Arnaldo Córdova, “Repensar el federalismo”, 1996.

1996

Partido de la **R**evolución **D**emocrática

Reforma democrática del Estado y libertad municipal*

El primer elemento que es indispensable para situar justamente la jerarquía que en nuestra organización estatal tiene el municipio es el de superar la omisión que contienen los artículos constitucionales (39, 40, 41) que integran el Capítulo 1 del Título Segundo de la Carta Magna. En su redacción es necesario introducir el carácter fundacional que el municipio tiene en relación con los estados de la Federación, ya que esa omisión conduce a que (como se hace en el primer párrafo del artículo 115) se le considere únicamente una circunscripción territorial o una de las partes en que se dividen los estados.

Se hace indispensable, en consecuencia, dar al municipio el rango de comunidad fundante y origen del Estado nacional y las entidades de la República. Es imprescindible que al establecerse las formas en que “el pueblo ejerce su soberanía”, se dé verdadera importancia al ejercicio del sufragio a nivel municipal para la elección de sus autoridades; incluso, es indispensable establecer las formas en que esa soberanía se ejerce no sólo en las elecciones, sino también en las decisiones fundamentales del municipio por medio del referéndum y el plebiscito, formas éstas de expresión soberana que se encuentran más unidas a la vida municipal que a cualquier otra manifestación de la vida ciudadana.

De allí las modificaciones que se proponen a los artículos 40 y 41, en las que se establece que los estados que constituyen la República federal están “fundados en el municipio libre” y que el pueblo ejerce su soberanía “por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de

* Partido de la Revolución Democrática, Comité Ejecutivo Nacional, Secretaría de Asuntos Municipales, *Materiales para la discusión 1, Propuesta de reforma constitucional al régimen municipal*, Reunión Nacional de Presidentes Municipales, Toluca, Méx., 26 y 27 de octubre de 1996. Esta iniciativa es de la autoría de Porfirio Muñoz Ledo.

éstos, y por los de los estados y municipios en lo que toca a sus regímenes interiores...”. En el propio artículo, un segundo párrafo establecería que “se ejercerá la soberanía popular a través del referéndum y el plebiscito, en los casos que la presente Constitución, las de los estados y las leyes de la materia lo consideren necesario”.

Un nuevo régimen fiscal

Este elemento, no obstante su importancia jurídica y política, tendría el riesgo de caer en mera formalidad, si junto a él no se estableciera un cambio fundamental en la situación económica del municipio. Es conocida la preocupación que al respecto tuvieron los Constituyentes del 17. El general Heriberto Jara, durante el debate en torno al artículo 115 dijo: “la libertad municipal no la pueden tener en realidad los ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva... No se puede obtener la libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad, a base de aire: se necesita tener una libertad a base económica”.

Como sabemos, estas graves advertencias no fueron escuchadas. A lo más que se llegó fue al establecimiento de la llamada “hacienda municipal autónoma”, sin que finalmente ésta tuviera visos de realización. Ello explica que durante décadas se haya reclamado en diferentes iniciativas de ley la reforma sustancial de los criterios que informan la Ley de Coordinación Fiscal vigente, preñada de centralismo y que condena a la miseria a los municipios. El régimen fiscal por medio de la ley y los convenios de coordinación establecen una distribución de los ingresos por impuestos realmente abusiva en favor de la federación: ésta disfruta de un 85% de las contribuciones federales participables, y regresa un 12% a los estados y sólo un misérrimo 3% a cada uno de los 2,377 municipios existentes en el país.

El PRD considera que es indispensable una radical modificación en este orden de cosas y a ello obedecerían las reformas a la fracción VII del artículo 73, con esta reforma proponemos que las entidades y municipios recauden y retengan para su aprovechamiento local “el porcentaje de las contribuciones federales participables generadas en su propio territorio, que la ley secundaria federal determine”, esa proporción de las contribuciones federales participables “en ningún caso será inferior al 20% para los municipios, ni al 20% para las entidades federativas”.

Una decisión de este carácter, naturalmente, traería como consecuencia un cambio fundamental en el régimen de coordinación fiscal vigente que ha

cerrado el paso al desarrollo económico independiente de estados y municipios. Por ello nuestra propuesta establece la necesidad de que estados, municipios y federación formulen “una ley que establezca la distribución de las contribuciones coordinadas y las reglas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales”, cuestión que debería resolverse en una Convención Nacional Fiscal, la cual formularía la iniciativa de la nueva ley, que, por otra parte, debería garantizar “la compensación de recursos para las zonas, municipios o estados con menor grado de desarrollo social”.

Dos cuestiones centrales son motivo de las propuestas que el PRD formula para la modificación del artículo 115 de la Constitución. La primera es el esclarecimiento del carácter que el municipio libre tiene en su relación con los estados; a juicio del PRD ese carácter debe partir del principio de que el municipio es “la comunidad fundante de los estados de la federación y el cimiento en que descansa el orden político nacional basado en el consenso del pueblo, expresión directa y necesaria de la soberanía popular”.

Lo anterior exige, igualmente, la definición precisa del municipio libre “como comunidad de ciudadanos organizada para el autogobierno (que) estará investido de personalidad jurídica y patrimonio propio...”, lo cual sirve al establecimiento de las bases que lo rigen. Estas son las funciones que atribuimos a los dos primeros párrafos del artículo 115.

El nuevo poder municipal

La segunda cuestión central de la propuesta de reforma del artículo 115, es la relativa al “poder público municipal”, su naturaleza, sus funciones, su particularidad como órgano de gobierno del municipio libre. Hasta ahora, con la única excepción de la iniciativa de ley presentada por el grupo parlamentario del PRD en el ejercicio de la LV Legislatura, esta cuestión no había sido abordada en su magnitud y profundidad.

La experiencia histórica nos muestra que mientras el municipio no cuente con una estructura jurídica propia, en la que se reúnan los atributos constitucionales del poder público, no podrá ejercer su autonomía, ni constituir un verdadero órgano de autogobierno. Para que el poder público municipal sea expresión inmediata de soberanía y el ámbito más cercano a los ciudadanos, a sus necesidades y a sus iniciativas, debe poseer órganos con facultad de ejecutar sus leyes y vigilar y sancionar su aplicación.

Es evidente que aun en los casos de gobiernos municipales identificados con los partidos de oposición, la forma de organización y funcionamiento

actual de los ayuntamientos es en esencia presidencialista y autoritaria, por la forma como está constituido. Al momento, no existen órganos que limiten eficientemente, regulen y fiscalicen al presidente municipal; el síndico surgido de la misma planilla y partido político que el presidente no es un fiscalizador totalmente autónomo y confiable. Mientras que las facultades legislativas han sido consideradas atribución exclusiva del presidente municipal y no del conjunto de ayuntamiento. No existe, actualmente, un sistema de división de poderes municipales, permitiendo que sea el presidente, igual como sucede con el Ejecutivo federal y los estatales, quien concentre facultades y recursos que no son propios de su naturaleza administrativa.

El PRD considera urgente la creación de un sistema municipal de división de poderes que permita el equilibrio político que mediante frenos y contrapesos, permitiría el nacimiento de tres órganos con facultades propias; además de la necesaria especialización que se obtendría, sobre todo de los poderes Judicial y Legislativo, que actualmente no se da.

Por su carácter comunitario y su carácter de gobierno directo, el municipio es una entidad política en la que deben estar reunidos, aunque diferenciados en su ejercicio, los tres poderes que integran el orden político: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para el cumplimiento y atención de las funciones legislativas se integrará un Órgano Legislativo Municipal con representantes electos de manera directa. Entre otras serán funciones de este órgano “dar leyes que requiera el buen gobierno del municipio, aprobar el presupuesto de egresos, revisar y en su caso aprobar la cuenta pública del año anterior, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Municipal, ratificar los convenios de desarrollo que se suscriban con el estado y la federación, convocar a referéndum y plebiscito”.

Otorguemos a la sociedad con la reforma, la posibilidad de contar con un órgano legislativo con grandes facultades y autonomía política. Su naturaleza exclusivamente legislativa creará las condiciones de especialización en la elaboración de leyes municipales que regulen la vida municipal de una manera más responsable y profesional, así como el espacio para la constitución de los organismos descentralizados complementarios de los tres poderes municipales, que por su autonomía son fundamentales para garantizar más fiscalización y control político, como es el caso de la Comisión Municipal de Derechos Humanos, Comisión Municipal de Glosa y otras.

Las funciones ejecutivas municipales “estarán a cargo del presidente municipal, quien será electo en votación directa, universal, libre y secreta”, a él

corresponderá “la organización y desempeño de la administración pública municipal”, la formulación de “los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos”, la ejecución de las leyes municipales, bandos y demás disposiciones municipales de carácter general”.

Las funciones jurisdiccionales serán ejercidas por los jueces municipales “los cuales serán electos por las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo municipal”; ellos tendrán el encargo de resolver las controversias “entre los órganos públicos y los particulares en relación a las leyes o reglamentos municipales”, e impartir la justicia de paz.

Un poder público municipal así integrado tendrá a su cargo funciones tan importantes y no contempladas hasta ahora, como la preservación del medio ambiente y la protección de los recursos naturales, la atención a la medicina preventiva y a la salud básica, la educación preescolar, básica, media y especial, y estaría obligado a establecer organismos de protección a los derechos humanos.

Sólo un poder municipal con esas características puede enfrentar tareas tan decisivas como las que se asignan en la fracción VI de nuestra iniciativa: la constitución de Convenciones Fiscales Estatales, en las que se reunirían los ayuntamientos de cada entidad federativa para discutir los criterios de coordinación fiscal con la federación y el estado, de las cuales se derivaría la reforma sustancial del régimen fiscal existente.

Los ayuntamientos, por otra parte, no estarían ya sujetos a las decisiones arbitrarias de los congresos locales por cuanto se refiere a la disposición de los órganos de dirección política de los municipios o de una parte de ellos. La capacidad de suspender o renovar el mandato de alguno de los miembros de los órganos gubernamentales municipales pasaría a ser facultad del Órgano Legislativo Municipal, y ésta tendría que ser ejercida siempre por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y no sin haber oído a quien fuera objeto de la sanción.

Las legislaturas locales sólo podrán declarar la desaparición de poderes municipales cuando por lo menos dos tercios de sus integrantes acuerden que es evidente “la ausencia de poderes legítimos en un municipio”.

A juicio del Partido de la Revolución Democrática el proyecto de reforma constitucional que ponemos a consideración de la nación y de los órganos representativos constitucionales, coloca a la lucha por el establecimiento de un nuevo marco jurídico para la libertad municipal en el nivel de su verdadera importancia: es parte decisiva de la reforma democrática del Estado, constituye la reivindicación del derecho al autogobierno para

cada uno de los núcleos básicos de la democracia mexicana, representa el esfuerzo por abrir paso a la soberanía popular hacia la base de la sociedad.

Al hacer pública esta iniciativa hacemos un llamado a las fuerzas interesadas en el desarrollo de la democracia en México para asumirla y apoyarla; para discutirla y enriquecerla. El momento político en que la presentamos a consideración de nuestro pueblo es de la más alta importancia: el municipio ha iniciado una lucha histórica por la libertad municipal. Unirla a las demandas más generales que constituyen la reforma del Estado, constituye un deber para con el presente y el futuro de la nación mexicana.

Texto del proyecto de reforma constitucional a los artículos 40, 41, 73 y 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, destinado a crear un nuevo marco jurídico para la libertad municipal, el cual será presentado en su oportunidad a las Cámaras que constituyen el Congreso de la Unión.

Propuesta de reforma al articulado del marco jurídico constitucional del municipio

Que reforma y adiciona los artículos 40, 41, 73 y 115, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo primero. Se reforma el artículo 40 de la Constitución para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, fundados en el municipio libre; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo segundo. Se reforma el artículo 41 de la Constitución para quedar como sigue:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados y municipios, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones

del pacto federal. La soberanía popular se ejercerá también a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, en los casos que la presente Constitución y las de los estados lo establezcan.

.....
.....

Artículo tercero. Se reforma el artículo 73 de la Constitución para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- I.
- II.
- III.
- IV.
- V.
- VI.

VII. Para imponer las contribuciones destinadas a cubrir el presupuesto de la federación. Estas contribuciones serán recaudadas directamente por la federación, con excepción de lo que establece el siguiente párrafo.

Las entidades y municipios recaudarán y retendrán para su aprovechamiento local, el porcentaje de las contribuciones federales participables, que la ley secundaria federal determine. Esta ley y el porcentaje de participación, en ningún caso será inferior al 20% para los municipios, ni el 20% para las entidades federativas, serán revisadas anualmente por el Congreso de la Unión [*sic*].

La federación, los estados y municipios conforme a lo establecido en el presente artículo, adoptarán un régimen de coordinación fiscal que garantice la potestad tributaria y la autonomía financiera de los niveles de gobierno, para que cuenten con los ingresos suficientes y atiendan sus distintas competencias de la función pública y se racionalice la administración y los costos del cobro de las contribuciones.

El sistema de coordinación fiscal se establecerá mediante la ley expedida por el Congreso de la Unión y aprobada por las dos terceras partes de las legislaturas locales.

Para la asignación de los recursos que correspondan a las entidades federativas y los municipios se tendrán en cuenta los criterios señalados en la

Convención Nacional Fiscal al momento de la elaboración de la iniciativa de la Ley Federal de Coordinación Fiscal. Para la aprobación de recursos para las zonas, municipios o estados con menor grado de desarrollo social.

Artículo cuarto. Se reforma el artículo 115 de la Constitución para quedar como sigue:

Artículo 115. El municipio libre es la comunidad fundante de los estados de la Federación y el cimiento en el que descansa el orden político nacional, basado en el consenso del pueblo, expresión directa y necesaria de la soberanía popular.

El municipio libre, como comunidad de ciudadanos organizada para el autogobierno, estará investido de personalidad jurídica y patrimonio propio y se regirá conforme a las siguientes bases:

I. El poder público municipal tendrá facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, para cuyo ejercicio se formarán órganos especiales en los tres órdenes, que durarán en su encargo cuatro años.

II. Para el cumplimiento y atención de las funciones de legislación se integrará con representantes electos de manera directa, en los términos que dispongan las leyes, un Órgano Legislativo Municipal. El cincuenta por ciento de los integrantes del Órgano Legislativo Municipal serán representantes de mayoría donde estarán representadas todas las comunidades, a través de secciones o distritos, según las leyes locales, y el otro cincuenta por ciento de representación proporcional.

La ley garantizará que el porcentaje de representantes que les correspondan a los partidos sea equivalente al porcentaje de votos obtenidos en las elecciones.

III. Son facultades del Órgano Legislativo Municipal:

a) Dar las leyes que requiera el buen gobierno del municipio, los bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

b) Aprobar el presupuesto de egresos municipales y, en su caso, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

c) Dar las bases para que el ayuntamiento contraiga empréstitos con car-

go a la Hacienda Municipal y aprobar los convenios o contratos en que se suscriban éstos.

d) Revisar y en su caso aprobar la cuenta pública del año anterior.

e) Aprobar la integración de la Comisión de Glosa Municipal con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo.

f) Aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Municipal y los programas y proyectos que de él se deriven.

g) Ratificar los convenios de desarrollo que se suscriban en el estado y la federación y, en general, todo convenio con las autoridades estatales y federales.

h) Acordar, en su caso, la creación o extinción de entidades paramunicipales.

i) Establecer los lineamientos para la prestación de los servicios públicos municipales.

j) Aprobar la zonificación y programas de desarrollo urbano municipal, en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

k) Convocar a referéndum y plebiscito.

l) Establecer la división territorial del municipio.

m) Convocar a elecciones de autoridades auxiliares.

n) Nombrar por las dos terceras partes de sus miembros a la Comisión Municipal de Derechos Humanos.

ñ) Ratificar o modificar con las dos terceras partes de sus integrantes la conformación de la Comisión Municipal de Planificación y Desarrollo.

o) Ratificar con las dos terceras partes de sus integrantes el nombramiento de los directores de área de la administración pública que haga el presidente municipal.

p) Las demás que determine la Constitución Política del Estado.

IV. Las funciones ejecutivas municipales estarán a cargo del presidente municipal, quien será electo en votación directa, universal, libre y secreta.

Corresponde al Ejecutivo municipal:

a) La organización y desempeño de la administración pública municipal.

b) Formular los proyectos de la ley de ingresos y presupuesto de egresos municipales.

c) Instalar la Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal, con la ratificación del Legislativo municipal.

d) Ejecutar las leyes municipales, bandos y demás disposiciones municipales de carácter general.

e) La demás que establezcan esta Constitución y las de los estados.

V. Las funciones judiciales serán ejercidas a través de los jueces municipales, los cuales serán electos por las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo municipal. Todas sus resoluciones podrán ser recurridas en los términos que dispongan las leyes secundarias de los estados. Los integrantes de estos órganos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Corresponde a los jueces municipales:

a) Resolver las controversias que se susciten entre los órganos públicos municipales y los particulares, en relación a las leyes o reglamentos de competencia municipal.

b) Impartir justicia de paz.

Los requisitos para ocupar el cargo de juez municipal serán los mismos que la Constitución y leyes locales soliciten para los jueces y magistrados del sistema judicial estatal.

Todos los cargos municipales de representación popular tendrán el carácter de irrenunciables y sólo serán excusables de su desempeño por causa grave.

Podrán ser removidos de su cargo cualesquiera de los integrantes del gobierno municipal, cuando incurran en algunas de las causas graves diseñadas en la ley, o en violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a las de los estados. La ley precisará los casos en que proceda la remoción de los representantes populares municipales.

El órgano legislativo municipal podrá suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros de los órganos gubernamentales municipales cuando incurran en violaciones graves a la Constitución Federal, a la local y en los casos que las leyes de los estados lo determinen; en todo momento deberá garantizárseles la oportunidad de ser escuchados, presentar sus alegatos, ofrecer pruebas y la oportunidad de apelar las resoluciones del órgano legislativo. Las resoluciones del Órgano Legislativo Municipal en cuanto a la suspensión o revocación de mandato deberán ser por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán declarar la desaparición de poderes municipales cuando sea evidente la ausencia de los poderes legítimos de un municipio por violaciones graves a la Constitución federal y a las leyes locales.

VI. Los ayuntamientos en cada entidad federativa constituirán las Convenciones Fiscales Estatales, las cuales sesionarán anualmente y tendrán las siguientes facultades:

- a) Discutir los criterios de coordinación fiscal.
- b) Presentar iniciativas de Leyes Estatales de Coordinación Fiscal, cada año, las cuales deberán precisar los montos de los recursos federales y estatales repartibles a los municipios, en las entidades federativas respectivas.
- c) Determinar los criterios de compensación fiscal que permitan impulsar un desarrollo más homogéneo en las zonas y municipios con menores recursos e infraestructura.

VII. Los municipios, con base a lo establecido en este artículo y en los términos de las leyes federales y estatales relativas así como de las suyas propias, estarán facultados para:

a) Impulsar en el ámbito de su competencia el desarrollo económico, social y territorial buscando que sea integral y sustentable, que fortalezca el régimen democrático y fomente el crecimiento económico, el empleo, y una justa distribución del ingreso y la riqueza que proteja los derechos sociales, los recursos naturales y patrimoniales y las condiciones ambientales. Con tal fin garantizarán la más plena participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, regulando y fomentando las actividades productivas de acuerdo al interés general así como respetando las libertades e iniciativas individuales que garantizan la Constitución y sus leyes reglamentarias.

b) Formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y vigilar el cumplimiento, conjuntamente con los estados y la federación, de los programas de desarrollo urbano municipal y de los que de ellos se deriven; administrar la zonificación municipal prevista; crear y administrar sus reservas territoriales; regularizar la tenencia de la tierra urbana; expedir autorizaciones de licencias y permiso de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y condominios, y crear y administrar zonas de reserva ecológica. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, estableciendo

la planeación del desarrollo del área conurbada, sea intermunicipal o interestatal.

c) Celebrar con la federación, entidades federativas y otros municipios, así como el sector social, privado y particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades para su desarrollo.

VIII. Los municipios tendrán a su cargo el desarrollo de programas de impulso económico y desarrollo social así como la presentación directa, o mediante concesión o contratación, a los sectores sociales o privado, respectivamente, de los servicios públicos enlistados a continuación:

- agua potable.
- alcantarillado.
- alumbrado público.
- limpia, separación y recolección de desechos y procesamiento de basura.
- mercados y centrales de abastos.
- panteones.
- rastros.
- calles.
- parques y jardines.
- transporte urbano y rural.
- seguridad pública.
- tránsito.
- preservación del medio ambiente y protección de los recursos naturales.
- medicina preventiva y salud básica.
- educación preescolar, básica, media y especial.
- promoción de la cultura, costumbres, valores y tradiciones.
- identidad étnica de cada municipio.
- promoción y desarrollo de programas recreativos y deportivos para todos los sectores de la comunidad.
- asilos, albergues, orfanatos y guarderías.
- fomento al desarrollo de actividades productivas.
- impulso a empresas sociales municipales.
- asesoría en la constitución y orientación en actividades de importación y exportación de sus productos.
- desarrollo de programas y proyectos sociales para sectores de la población.
- los demás que aprueben las Legislaturas de los estados.

IX. Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan a su favor y por las participaciones que les correspondan en los términos del artículo 73 constitucional.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus asambleas legislativas y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan, para la realización de la planeación del desarrollo regional y para la defensa común de sus intereses.

La Comisión de Glosa Municipal estará presidida por el partido o la fuerza política que haya ocupado el segundo lugar en la elección de los integrantes del ayuntamiento. Tendrá facultades de seguimiento, evaluación, fiscalización y dictamen sobre la ejecución de planes, programas y presupuestos de los órganos de gobierno municipales. Asimismo, se podrán presentar denuncias ante las autoridades judiciales y administrativas correspondientes, en contra de funcionarios que hayan incurrido en violaciones a las leyes respectivas.

X. Los municipios establecerán organismos de protección de los derechos humanos para proteger las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos por las Convenciones Internacionales suscritas por México. Estos organismos se integrarán por ciudadanos honorables encargados de conocer las quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público municipal; los organismos operarán bajo las siguientes bases:

- a) El organismo contará con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- b) Será coordinado por un procurador ciudadano que será su representante legal ante los organismos de derechos humanos federal, estatales y municipales;
- c) El procurador ciudadano será nombrado en sesión solemne del Órgano Legislativo Municipal;
- d) El organismo recibirá las quejas de los ciudadanos, las investigará de manera autónoma y formulará las recomendaciones y denuncias a las autoridades correspondientes.

XI. Las relaciones de trabajo entre los ayuntamientos y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Democracia ya, patria para todos

Municipio Libre, Ayuntamiento Democrático

Proceso legislativo. La iniciativa no fue presentada en el Congreso de la Unión.

1998

Partido **A**cción **N**acional

Cartas municipales y comunidades indígenas*

La presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concibe considerando a la Nación mexicana como una realidad viva, que se gesta a partir de los pueblos indígenas asentados en lo que es hoy el territorio nacional, y se consolida en un rico y variado proceso de mestizaje, que se desenvuelve con esfuerzos de sus integrantes en una sociedad pluricultural con unidad que supera toda división en parcialidades, clases o grupos. Está formada por personas humanas agrupadas en comunidades naturales como son las familias, municipios, organizaciones de trabajo o de profesión, de cultura o de convicción religiosa. Todas esas comunidades enriquecen la vida nacional y le dan sentido, y todas ellas deben contar con el reconocimiento del Estado y condiciones que propicien el desarrollo integral de las personas que las integran.

En la organización política nacional, es preciso que las comunidades naturales, y particularmente las indígenas, que han experimentado por siglos una larga discriminación, explotación y marginación, sean reconocidas y respetadas, dándoles el lugar y la participación debidos en la estructura y en el funcionamiento del Estado. Para ello es necesario reconocer sus derechos en tanto cuerpos sociales, a fin de que prevalezca la igualdad esencial de todos los seres humanos.

La presente iniciativa se pronuncia por la reivindicación de las comunidades indígenas como sujetos de derecho que, por razones históricas y de identidad cultural, deben tener pleno reconocimiento por el Estado, como partes integrantes de él, con las consecuencias jurídicas que se establezcan

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVII, segundo periodo ordinario, año 1, diario 2, 17 de marzo de 1998.

en la Constitución y en la legislación federal y local en sus respectivos ámbitos de competencia.

El sistema federal que establece la Constitución, y que se ha visto pobre y parcialmente impulsado, tiene una enorme capacidad para captar en el Estado nacional, gran variedad de comunidades, aceptándolas con sus características, peculiaridades y formas propias de organización para el trabajo, la educación, lenguas y prácticas religiosas. El sistema federal está diseñado precisamente para incorporar realidades sociales distintas, preservándolas en lo fundamental e integrándolas en una nación, cuya unidad no depende de la uniformidad, sino del desarrollo de una conciencia generalizada y de una voluntad colectiva de propósitos comunes. La diversidad cultural es riqueza de la Nación.

Consideramos que las comunidades indígenas deben gozar de autonomía expresada y ejercida en el ámbito municipal, dentro de una organización federal que de esa manera se fortalece. La autonomía municipal, que se define por la capacidad de las comunidades para elegir en forma directa sus autoridades, manejar libremente su hacienda, establecer sus normas básicas de convivencia y las formas de operación de sus servicios públicos, es el ámbito en el que puede y debe concretarse el desarrollo de los pueblos indígenas.

La diversidad cultural debe ser alojada en un auténtico sistema federal, que reconozca la autonomía de las comunidades indígenas dentro del Estado mexicano, dentro de un orden solidario y subsidiario. Solidario porque se concibe que todas las comunidades, como las personas con las que se integran, deben apoyarse mutuamente; subsidiario, para permitir que las personas y comunidades que tienen menores condiciones de desarrollo sean impulsadas con el concurso y los recursos de las otras comunidades y personas que los tienen mayores, hasta que las primeras alcancen el vigor y la capacidad para progresar por cuenta propia.

El fortalecimiento inaplazable de todos los municipios del país es indispensable requerimiento para el Estado como condición necesaria para una vida digna de los mexicanos. La autonomía municipal consagrada en la Constitución no se ha respetado. Los municipios libres y fuertes se requieren para hacer efectiva la autonomía de las comunidades indígenas. Ésa es una razón fundamental en la que se sostiene la presente iniciativa. En ella se busca traducir a normas constitucionales los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, suscritos por la representación del gobierno federal y la del EZLN, por una paz justa y digna en Chiapas. En ellos se ha escogido el municipio como forma de gobierno propio en el que se puede concretar y ejercer la autonomía. Y por eso en los Acuerdos se plantean:

“El reconocimiento de las comunidades indígenas, como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena y el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.”

Lo anterior se extiende en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar cuando en ellos “se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena, no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política se permita la participación indígena en su composición e integración y se fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos”.

En esta iniciativa se presentan las cartas municipales, inspiradas en la más auténtica tradición de los ordenamientos que dan vida y estructura a las comunidades naturales, las mismas que inspiraron la batalla de los comuneros de Villalar contra la imposición imperial, como instrumentos a través de los cuales se recojan y reivindican [*sic*] las especificidades sociales y culturales de las comunidades indígenas.

Las cartas municipales ofrecen una posibilidad amplia para la realización de la convivencia en las distintas comunidades que integran la Nación mexicana. Ellas abren especialmente un espacio a las comunidades indígenas y ofrecen la posibilidad de que se integren a la Nación portando sus características propias. Sostenemos que los derechos de las comunidades indígenas no se oponen a la idea de la Nación mexicana, por el contrario, la fortalecen como una realidad viva.

Las cartas municipales ofrecen distintas posibilidades de alojar en el ámbito municipal a las comunidades indígenas. La abren en primer término, en la propuesta del artículo 4º constitucional, para poblaciones mayoritariamente indígenas, en las cuales se garantizan una serie de reconocimientos a los derechos y atribuciones de sus comunidades. Una segunda forma de apertura que aportan las cartas municipales para el reconocimiento y apoyo de las comunidades indígenas, se prevé en el artículo 115 constitucional; allí se considera la existencia de municipios en los que existen comunidades indígenas, aunque no constituyan la población mayoritaria, pero en los cuales se inscriban derechos y atribuciones de esas comunidades. En este último caso, como se previene en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, se puede incorporar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos. Una tercera posibilidad que abren las cartas municipales es la de incorporar las características específicas de una comunidad municipal que tiene una necesidad especial para que sus formas de

convivencia, organización y desenvolvimiento cultural sean preservadas y fortalecidas. Se trata de un instrumento que si bien hace posible la expresión de la autonomía de las comunidades indígenas, es capaz de proporcionar a otros grupos humanos elementos necesarios para la preservación de sus formas propias de ser.

Como complemento de las cartas municipales debe desarrollarse, como se previene en los citados Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el derecho de asociación de los municipios, ya prevista en el artículo 115 vigente, los que podrán integrarse con distintos propósitos y regionalizar sus políticas de desarrollo tendientes al aprovechamiento óptimo de sus recursos. Para el efecto, en cada entidad ha de estudiarse la posibilidad y conveniencia de remunicipalizar zonas indígenas, como también señalan los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, de manera que se propicie que los espacios municipales coincidan con las comunidades, para que éstas puedan mejor autogobernarse, elegir a sus propias autoridades y reivindicar sus usos y costumbres, que no violen las garantías individuales, o sean contrarios a los derechos humanos.

Las cartas municipales, por último, permiten a las comunidades indígenas, o asociaciones de éstas, organizarse en función de un territorio.

La iniciativa también fortalece la participación de las comunidades indígenas en la formulación de planes y programas de desarrollo y educativos, de tal suerte que sus especificidades culturales sean tomadas en cuenta en el diseño de las políticas públicas.

Por otra parte, la iniciativa plantea el reconocimiento de usos y costumbres de las comunidades indígenas a fin de que sean tomados en cuenta en los juicios y procedimientos en que participen individual o colectivamente indígenas. Así se rescata uno de los compromisos incluidos en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Asimismo, en materia de administración de justicia y de ejecución de penas, se propone que los indígenas las compurguen en los establecimientos más cercanos a sus comunidades.

Para fortalecer la representación en los distintos órganos políticos del Estado, la iniciativa plantea que uno de los criterios para la conformación de los distritos electorales, sea la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

La iniciativa, en suma, aporta fórmulas concretas y eficaces, que tienen fundamento en nuestra historia y tradición constitucional federalista, a la vez que asume la esencia de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y, por tanto, constituye un instrumento para el logro de una paz justa y digna en Chiapas.

En mérito de lo expuesto y con fundamento en el artículo 135 de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos la siguiente iniciativa de

Decreto

Mediante el cual se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo, un tercer párrafo con cinco fracciones, un cuarto y quinto párrafos, recorriéndose en su orden los párrafos del segundo al sexto para pasar a ser del sexto al décimo, del artículo 4º; se adiciona con un sexto párrafo el artículo 18; se adiciona un cuarto párrafo, recorriéndose en su orden el actual cuarto para pasar a ser el quinto del artículo 26; se adiciona con un segundo párrafo recorriéndose en su orden el actual segundo para pasar a ser el tercero del artículo 53; se restablece la fracción XXVIII del artículo 73; se reforma la fracción v y se adiciona con un segundo párrafo y se restablece la fracción IX del artículo 115; y se agrega un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4º. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos reconocidos por la ley y los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República y aprobados por el Senado.

Las comunidades indígenas gozarán de autonomía expresada y ejercida dentro del ámbito municipal, en los términos que establezcan las Constituciones de los estados. Para su ejercicio los ayuntamientos deberán elaborar cartas municipales, las cuales serán aprobadas por las Legislaturas de los estados a que pertenezcan. Las cartas municipales respetarán: la unidad nacional; las garantías individuales; los derechos humanos; la dignidad, integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad; las formas democráticas de acceso al poder; y la preservación del entorno ambiental.

En las cartas municipales deberán preverse, como mínimo, las atribuciones y derechos siguientes:

I. Las normas para decidir su organización social, económica, política y cultural;

II. La facultad de aplicar sus usos y costumbres, en la regulación y solución de conflictos internos; así como las condiciones bajo las cuales sus procedimientos y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III. El procedimiento para elegir a sus autoridades y el reconocimiento de las mismas;

IV. Las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales dentro de su ámbito territorial, que respeten derechos de terceros y dejen a salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación, y

V. Las disposiciones para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y a través de la consulta con las comunidades indígenas, promover programas educativos de contenido regional, en los que se reconozca la herencia cultural de las mismas, así como la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Para garantizar el acceso pleno de las comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus usos, costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos de oficio por intérpretes y defensores, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

...
...
...
...
...

Artículo 18. ...

...
...
...
...

Los indígenas compurgarán sus penas, preferentemente, en los establecimientos más cercanos a su comunidad, de modo que se propicie su reintegración a la misma como forma esencial de readaptación social.

Artículo 26. ...

...

...

La legislación correspondiente establecerá las modalidades necesarias para que en los planes y programas de desarrollo, se tome en cuenta a las comunidades indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales; el Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

...

Artículo 53. ...

Para garantizar la representación de los indígenas en la Cámara de Diputados, las autoridades electorales deberán considerar, en la conformación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

...

Artículo 73. ...

...

XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, respecto de las comunidades indígenas, para ejercer las atribuciones previstas en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;

...

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y ramas de desarrollo rural y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del

artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social;

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. Los ayuntamientos tendrán el derecho de iniciativa para proponer una carta municipal, que deberá ser aprobada por la Legislatura del estado y que fijará las bases y modalidades para su organización y administración conforme a sus características sociales y culturales. La legislación local deberá asegurar el ejercicio pleno de este derecho y de los contenidos en el artículo 4° de esta Constitución.

Las Legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentadas las comunidades indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas y responder a criterios de racionalidad cultural, política, geográfica y social.

Artículo 116. ...

I. ...

II. ...

...

...

Para garantizar la representación de los indígenas en las Legislaturas de los estados, las autoridades electorales deberán considerar en la conformación de los distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la ley, la distribución geográfica de las comunidades indígenas.

Transitorios

Primero. Este Decreto entrará en vigor a los 30 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las Legislaturas de los estados tendrán 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, para adecuar sus Constituciones en los términos establecidos en el mismo.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá emitir la Ley Reglamentaria del artículo 4º constitucional en un plazo que no excederá de 180 días contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto.

México, D.F., a 12 de marzo de 1998.

Por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional los CC senadores: Gabriel Jiménez Remus, Luis Felipe Bravo Mena, Rodolfo Elizondo Torres, María Elena Álvarez Bernal, Juan de Dios Castro Lozano, José Ángel Conchello Dávila, Norberto Corella Gil Samaniego, Enrique Franco Muñoz, Juan Antonio García Villa, Ricardo Alfredo Ling Altamirano, Pedro Macías de Lara, José Ramón Medina Padilla, Luis Mejía Guzmán, Tarcisio Rodríguez Martínez, Javier Alvarado Ibares.

Proceso legislativo. Enviada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, Primera; de Asuntos Indígenas; de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, Cuarta, para su estudio y dictamen correspondiente. No fue dictaminada.

1998

Ernesto Zedillo Ponce de León

Autonomía de las comunidades indígenas*

Nuestra Constitución registra y sintetiza las luchas que los mexicanos hemos librado para construir Nuestra nación. Frente a retos de grandes proporciones, en distintos tiempos y variadas condiciones, nuestra Constitución ha consagrado y ratificado las aspiraciones y los principios fundamentales que nos definen y nos unen; que dirigen y ordenan nuestra convivencia; que orientan nuestros esfuerzos hacia un futuro de mayor prosperidad, democracia y justicia para todos los mexicanos. Esos principios esenciales son la soberanía, que sustenta la independencia y la unidad de nuestra Nación; la libertad, que se expresa en las garantías individuales y los derechos humanos; la naturaleza republicana y representativa de nuestra democracia; el pacto federal que enlaza a estados soberanos y municipios libres; los derechos sociales para lograr el bienestar común y la igualdad de oportunidades; la libertad de conciencia y el carácter laico de nuestras instituciones. Esos principios están vigentes y se reafirman cotidianamente en el funcionamiento de nuestra sociedad. Su práctica es perfectible, ya sea para corregir insuficiencias y rezagos, o para adaptarnos a nuevas circunstancias, pero su permanencia es incuestionable. El respeto incondicional a los principios esenciales consagrados por nuestra Constitución, y la firme voluntad para ampliar y perfeccionar su funcionamiento, son compromisos inquebrantables del Poder Ejecutivo Federal.

Los pueblos indígenas de México han sido y son participantes decisivos en los grandes movimientos históricos que definieron y ratifican los principios de nuestra Constitución. Los pueblos indígenas contribuyeron a forjar nuestra Carta Magna, la han defendido con denuedo y, cuando la adversidad

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVII, segundo periodo ordinario, año I, diario 2, 17 de marzo de 1998.

lo hizo necesario, le brindaron un último reducto para garantizar su persistencia. Quienes pretenden que nuestro marco constitucional es ajeno e impuesto a los pueblos indígenas, desconocen la participación y el patriotismo, siempre reiterado, de estos mexicanos. No hay ni ha habido contradicción entre las justas demandas de los pueblos indígenas y los principios fundamentales del orden constitucional.

También es cierto que, a lo largo de dilatados procesos históricos, surgieron y se perpetuaron condiciones de exclusión, marginación e incluso discriminación en contra de los pueblos y las comunidades indígenas. Tales condiciones han provocado una pobreza inaceptable y dolorosa, una mayor dificultad y a veces imposibilidad de tener acceso a la jurisdicción del Estado y a las instituciones públicas; una representación insuficiente y, por lo mismo, la exclusión política y, en casos particulares, incluso un sometimiento a formas de dominio e intermediación arcaicas, injustas y al margen de la ley. Esas condiciones ofenden y lastiman a todos los mexicanos; significan un obstáculo para nuestro desarrollo y nuestro avance democrático, constituyen un reto inaplazable que nos concierne a todos.

La representación nacional ha reconocido que una de las muchas tareas que hacen falta para superar las condiciones de desigualdad que afectan a los indígenas consiste en reformar la Constitución Política para consagrar explícitamente los derechos de estos mexicanos y generar las acciones institucionales, por parte del Estado mexicano, para garantizar su cumplimiento. En 1992, el Constituyente Permanente reformó el artículo 4° constitucional a fin de consagrar la naturaleza pluricultural de la Nación, sustentada en la diversidad originaria de los pueblos indígenas, para garantizar el acceso de los indígenas, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado y llevar a cabo los esfuerzos adicionales que promovieran su pleno desarrollo.

Sin embargo, aquella justa decisión de los poderes Ejecutivo y Legislativo fue insuficiente. No alcanzó la fuerza suficiente para alentar los cambios necesarios en las legislaciones federal y locales, ni en la actuación de las instituciones públicas frente a los pueblos y las comunidades indígenas. No logró convocar con la urgencia y energía requeridas la conciencia de la sociedad, ni consiguió movilizarla para hacer frente a la justa exigencia de los mexicanos indígenas.

Con la presente iniciativa de reformas a los artículos 4°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proponemos “alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos” de los mexicanos indígenas “con respeto a su iden-

tividad”¹ Someto al Constituyente Permanente las adecuaciones constitucionales necesarias para la “construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas, sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado”² Este proceso de transformación del Estado, hoy en marcha en nuestro país, generará las normas, instituciones y programas que complementen el mandato constitucional que se propone para hacer efectivos los derechos de nuestros compatriotas indígenas.

La iniciativa que someto a consideración de esa Soberanía es plenamente congruente con los principios rectores de nuestro orden jurídico, expresados en la Constitución. Preserva sin ambigüedades la soberanía y la unidad nacionales, en las que creemos todos y que también demandan los pueblos indígenas. Refrenda la vigencia de nuestras leyes e instituciones esenciales. “Parte del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”³.

La iniciativa propone reconocer y consagrar derechos para la preservación y el libre desarrollo de las culturas indígenas, con el respeto absoluto que merecen. Destaca el apoyo a la educación indígena, con la participación directa de las comunidades, pues la educación es el instrumento más poderoso y eficaz para alcanzar verdaderamente la igualdad. El derecho para que las comunidades decidan por ellas mismas su organización social, con plena libertad en lo que respecta a sus asuntos internos, es reconocido sin más limitación que el respeto a las otras formas igualmente libres y legítimas de organización interna en un estado de derecho. En la iniciativa se establecen las condiciones para reconocer las tradiciones y costumbres indígenas, y se refuerzan las normas y acciones para garantizar un acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, con especial atención al respeto de los derechos humanos y particularmente los de las mujeres.

¹ *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*. Pronunciamiento. 3.1.

² *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*. Pronunciamiento. Introducción.

³ *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*. Propuestas conjuntas. II.2

Esta propuesta promueve acciones que permitan, a través de una nueva división municipal y de nuevas demarcaciones de distritos electorales, obtener una representación política más amplia y eficaz de los mexicanos indígenas. De manera destacada, “se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos”.⁴

Con estas y otras medidas que contiene la presente iniciativa, quedaría plasmada en nuestra Constitución la autonomía que legítima y genuinamente reivindican las comunidades indígenas para superar la desigualdad. La autonomía que se propone reconoce y respeta las diferencias, las identidades y su sustento cultural, así como las formas propias de organización social y las autoridades que dirigen y representan a los pueblos indígenas. El concepto de autonomía propuesto excluye privilegios o fueros, y también cualquier forma de discriminación; repudia aislamiento, segregación, pasividad o indiferencia. En consecuencia, rechaza cualquier pretensión de separar o excluir a los indígenas, incluso con la justificación de protegerlos, de la convivencia con los componentes plurales de la vida nacional. La autonomía que se propone es congruente con las normas e instituciones del Estado, pero exige mayor atención hacia las comunidades indígenas. La autonomía propuesta es incluyente para que los mexicanos indígenas puedan participar plenamente en el desarrollo nacional y la convivencia democrática, con pleno respeto a su identidad. De hecho, la autonomía que se propone, fortalece a las instituciones del Estado, a través de una mayor participación democrática de los mexicanos indígenas. El ejercicio de esta autonomía contribuirá a la democracia, la soberanía y la unidad nacionales.

La presente iniciativa recoge e incorpora la pluralidad de ideas expresadas en los muchos foros que se abrieron para analizar y debatir la cuestión indígena en nuestro país. Destaca la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena que realizaron conjuntamente los poderes Ejecutivo y Legislativo y cuyas conclusiones se dieron a conocer en marzo de 1996. En los 33 foros estatales, 120 encuentros con pueblos y comunidades indígenas en 18 entidades, múltiples reuniones y coloquios de dicha consulta nacional, participaron 25 mil personas que presentaron más de 4 mil po-

⁴ *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*. Propuestas. II.4

nencias con cerca de 12 mil propuestas de diverso orden y magnitud. En las reuniones de la consulta se expresaron todas las posiciones, se reflejaron todas las opiniones, se escucharon los agravios y los reclamos en que los propios indígenas fincan sus demandas. En ese debate emergió con fuerza y nitidez la diversidad de puntos de vista acerca de la situación de los pueblos indígenas y la vigorosa pluralidad de perspectivas que la analizan. También surgieron con claridad la necesidad y la voluntad de actuar para enfrentar sin dilación los problemas y las restricciones que afectan a las comunidades indígenas.

La diversidad es característica de los pueblos indígenas de México. En nuestro país se hablan 56 lenguas indígenas. Cada una de ellas aporta riqueza, conocimiento y una visión particular del universo, la naturaleza y la sociedad. Sin embargo, la distribución de esa enorme variedad es irregular. Existen cuatro lenguas predominantes, el náhuatl, el maya, el mixteco y el zapoteco. La mitad del total de la población indígena utiliza una de esas cuatro lenguas. En cambio, entre la otra mitad de la población se utilizan más de 50 lenguas, la mayoría de éstas con menos de 20 mil hablantes cada una. La lengua náhuatl, la más importante por su número de hablantes, cercano a un millón 200 mil, se utiliza por grupos significativos en cinco estados de la República; en ninguno de ellos es mayoritaria y no hay continuidad geográfica entre sus hablantes. Esta distribución discontinua se repite en otras lenguas, que a veces presentan variedades regionales diferentes entre sí, lo que contribuye a la complejidad del mosaico de la diversidad indígena. El indicador de la lengua, el más preciso, no refleja plenamente las variaciones en otros aspectos importantes de la cultura y la organización social, haciendo más compleja la realidad indígena en nuestro país. Un caso extremo lo representan los centenares de miles de indígenas que viven en ciudades y áreas metropolitanas o residen fuera del país.

En nuestra Constitución el concepto de “pueblo” tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la Nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho. Para que esos sujetos puedan acogerse a los derechos derivados de la soberanía, requieren de categorías precisas como las de nacionalidad y ciudadanía. En el artículo 4º constitucional, reformado en 1992, el concepto de pueblo indígena comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir

sujetos de derechos políticos, económicos o sociales, mucho menos territoriales. Tales derechos se precisan en las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, municipios, donde hay una clara presencia indígena.

Los conceptos de pueblo y comunidad no tienen un significado unívoco. En esta iniciativa, pueblo se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos. Comunidad se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas.

El reconocimiento de la rica diversidad de la vida y las culturas indígenas, y de la complejidad de su expresión, requiere que la Constitución General de la República norme principios generales. Éstos, a su vez, deben dar origen a procesos legislativos, en especial en el ámbito local; a programas públicos y, acciones privadas y de la sociedad, que encaren con precisión los problemas y ofrezcan soluciones reales y efectivas. La efectividad de los derechos que se consagren, sólo se obtendrá con la participación de los mexicanos indígenas en los ámbitos de representación y de gobierno competentes para hacer reconocer y respetar la diversidad. Los derechos que esta iniciativa propone no crean una categoría artificial de indígena, alejada de las condiciones reales y de la gran complejidad de sus comunidades y localidades. Mucho menos abren el espacio para que nadie se atribuya la representación de la pluralidad indígena, que sólo a ella corresponde.

La presente iniciativa no sólo es congruente con los instrumentos y tratados internacionales a los que nuestro país se ha adherido, sino que los rebasa con amplitud. En 1990, en ejercicio de sus facultades, el Senado de la República ratificó el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas. Conviene recordar que fue gracias a la ratificación de México, segundo firmante del documento, que se cumplió con los requisitos para que el Convenio Número 169 entrara en vigor el 6 de septiembre de 1991. Después de Noruega y México, el Convenio Número 169 ha sido ratificado solamente por Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca y Guatemala.

La ratificación del Convenio Número 169 por México, se sustentó en el hecho de que nuestras leyes cumplían y en muchos aspectos superaban las cláusulas de ese instrumento internacional, incluso antes de que se legislara sobre derechos indígenas con la reforma al artículo 4º constitucional de 1992. La legislación mexicana de nuestro siglo emana de un gran movimiento social. Siempre ha estado atenta y a la vanguardia en materia de derechos

sociales. La iniciativa que se presenta no sólo es congruente con la letra y el espíritu del instrumento internacional mencionado, sino que propone nuevas alternativas e inaugura nuevas posibilidades para los mexicanos indígenas.

Resulta conveniente recordar que el artículo 2º del Convenio Número 169 establece: “1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”. Ése es precisamente el enfoque que dirige las propuestas contenidas en esta iniciativa, sustentándolas en nuestra realidad y circunstancia, en cabal ejercicio de la soberanía nacional.

El Convenio Número 169 establece en su artículo 14: “1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...”. La legislación mexicana reconoció ese derecho desde la segunda década del presente siglo e instituyó, como lo establece el inciso 3 del artículo 14 del mencionado convenio “los procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”. Los procedimientos de restitución para las comunidades despojadas, de reconocimiento y titulación para los núcleos que mantenían el estado comunal, y de dotación para quienes carecían de tierra, se traducen hoy en más de 7 mil ejidos y comunidades con presencia indígena, casi la cuarta parte del total nacional. Adicionalmente, en todo el país y en particular en regiones importantes de los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz, individuos y comunidades indígenas, por su propia decisión, son propietarios privados de la tierra. Mexicanos indígenas son titulares de derechos sobre la tierra como propietarios, ejidatarios y comuneros en los términos que establece el artículo 27 constitucional.

Las reformas que propone esta iniciativa cumplen con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar por lo que se refiere a la creación de “un nuevo mar-

co jurídico nacional para los pueblos indígenas”.⁵ El punto II.6 de las “propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, del 16 de febrero de 1996, establece los principales derechos pactados como sigue: “a) ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica; b) obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres; c) acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado; d) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación; e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural; f) interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia; g) concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y en general para la promoción y defensa de sus intereses; h) designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo; i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales”. Todos y cada uno de estos puntos, exactamente como fueron acordados, se recogen en esta propuesta.

La presente iniciativa se apoya en la propuesta que hizo la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (Cocopa), prevista en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, decretada el 10 de marzo de 1995. Desde la presentación de esa propuesta en el mes de diciembre de 1996, el gobierno federal manifestó claramente sus reservas, formuló observaciones para superarlas y reiteradamente propuso su modificación. Esta modificación no fue posible más allá de un proyecto que no se formalizó. El gobierno federal hubiera deseado presentar una iniciativa de manera conjunta con la Cocopa y, a través de ella, con el Poder Legislativo Federal. Sin embargo, el haber transcurrido ya quince meses en la búsqueda del consenso y la imposibilidad para lograrlo, hacen imposterable la presentación de esta iniciativa.

⁵ *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*. Propuestas. II.3

La presente propuesta incluye las observaciones del gobierno federal a la redacción original de la Cocopa para prevenir confusión, interpretaciones inadecuadas o contrarias a la unidad de los mexicanos. Esos riesgos no están presentes en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar que firmó el gobierno federal. El texto que se propone corresponde plenamente con los acuerdos firmados, compromiso vigente y reiterado del gobierno federal. Se comparte íntegramente el espíritu y la intención que motivó el esfuerzo de la Comisión de Concordia y Pacificación al elaborar una propuesta de reforma constitucional. El apego y cumplimiento de los Acuerdos de San Miguel y San Andrés Larráinzar, a los que la Cocopa tanto contribuyó, es compartido y responde a un interés superior. Este interés que la propuesta atiende, es el tema trascendente al que todos debemos dedicar nuestro esfuerzo y compromiso.

La iniciativa mantiene en el primer párrafo del artículo 4º, el principio de la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y agrega la definición que para dichos pueblos prevé el Convenio Número 169 de la OIT, al que se ha aludido.

En los Acuerdos de San Andrés se reitera sin equívocos que la autonomía habrá de ejercerse dentro del marco del Estado mexicano, sin que implique riesgos de rupturas o desconocimiento de las instituciones estatales. En esa virtud, en el segundo párrafo del artículo 4º se precisa que el derecho a la libre determinación de los pueblos, tendrá como forma de expresión la autonomía respecto de los asuntos señalados en las fracciones que ahí mismo se enumeran.

De aprobarse la iniciativa, se consagraría el derecho de las comunidades indígenas a aplicar sus sistemas normativos para resolver conflictos de carácter interno; es decir, conflictos que involucren a los indígenas entre sí o con sus instituciones tradicionales. Los procedimientos y resoluciones relativos a este tipo de conflictos serían validados por las autoridades jurisdiccionales del Estado, en los términos que señalen las leyes, cuando se compruebe que se cumple con los principios constitucionales. Ello con el fin de garantizar a los propios indígenas que las resoluciones se ajustarán a las garantías individuales que la Constitución otorga a todos los mexicanos, y que se respetará la integridad y dignidad de la mujer.

Respecto a los conflictos distintos a aquellos referidos a asuntos internos, para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, se propone que en los juicios y procedimientos en que estén involucrados deban tomarse en cuenta sus prácticas y particularidades culturales.

Ya que los medios de comunicación son un elemento importante para la educación, así como para mantener, desarrollar y difundir la rica herencia cultural de los pueblos indígenas, debe asegurarse el acceso de las comunidades indígenas a tales medios. Desde luego, no sería adecuado crear un régimen de excepción, que anule la legislación federal en la materia, ya que ello crearía desorden y abusos en la utilización de dichos medios. Por ello, es necesario conciliar el régimen previsto para la utilización de los medios, por una parte, y las necesidades culturales y educativas de los pueblos y comunidades indígenas, por la otra. En esa virtud, la iniciativa sugiere que la ley haga efectivo el acceso de las comunidades indígenas a los medios de comunicación. Para cumplir con este propósito, el legislador podrá establecer la figura que considere pertinente a fin de que, mediante procedimientos sencillos, el acceso a tales medios sea realmente efectivo.

En el artículo 4º se plasmarían diversos compromisos del Estado mexicano con las comunidades indígenas. Destacan el de promover su desarrollo equitativo y sustentable; impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación; combatir toda forma de discriminación; impulsar programas específicos de protección a los indígenas migrantes; y desarrollar programas educativos de contenido regional en los que se reconozca su herencia cultural. Todas estas obligaciones deberán, además, hacerse efectivas con la participación de las comunidades indígenas.

De suma relevancia resulta la adición propuesta a la fracción x del propio artículo 115, conforme a la cual, en los municipios con población mayoritariamente indígena, la legislación local debe establecer las bases que permitan garantizar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares o cualquier otra instancia afín. Ello propiciaría que aquellos municipios con amplias comunidades indígenas sean gobernados por personas que conozcan los problemas y necesidades de dichas comunidades.

El gobierno de la República ha sostenido de manera invariable que sólo a través del diálogo respetuoso y de buena voluntad, con los medios que nos otorga nuestra Constitución, podremos resolver las diferencias que afectan y amenazan nuestra convivencia. Reitero una vez más que ése es el camino para superar el conflicto que afecta a una región del estado de Chiapas y convoco a las fuerzas y corrientes políticas de la vida nacional para sumar esfuerzos que desemboquen en una paz digna y en la reconciliación.

El gobierno federal refrenda su permanente disposición para continuar el diálogo, así como su decisión inquebrantable de no utilizar la violencia

ofensiva ni represiva contra los mexicanos indígenas que se inconformaron. Con hechos concretos se ha dado repetida prueba de la voluntad política para pactar en el marco de la ley una solución política para Chiapas.

De manera congruente, hoy se da un paso adicional, al someter al Constituyente Permanente una iniciativa para reformar la Constitución y consagrar en ella los derechos indígenas con el fin de superar condiciones de desigualdad con pleno respeto a su identidad, cultura y formas de organización social. La iniciativa propone las adecuaciones constitucionales indispensables para desatar la movilización de la sociedad y las instituciones públicas, con el propósito de combatir las restricciones que frenan la plena incorporación de los mexicanos indígenas al desarrollo y a su sustento democrático. Confío en que esta propuesta contribuya a superar el estancamiento, la incertidumbre y la división que afecta la convivencia entre los chiapanecos y frustra las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas de todo el país para avanzar en la solución de sus justas reivindicaciones.

Confío, asimismo, en que esa Soberanía, que representa a todos los mexicanos, resolverá que es oportuno y corresponde con el interés superior de la Nación analizar y, en su caso, aprobar las reformas para consagrar los derechos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgarles vigencia de inmediato.

En virtud de lo anterior, con fundamento en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos secretarios, someto a consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de

Decreto

De reformas a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforman los artículos 4º, primer párrafo y 115, fracción v, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4º, recorriéndose en su orden los actuales segundo a sexto párrafos para pasar a ser noveno a décimo tercero; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose el actual cuarto párrafo para pasar a ser quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; una fracción xxviii al artículo 73; las fracciones ix y x al artículo 115, y un último párrafo a la fracción II del

artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4º. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estados Unidos Mexicanos y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidables, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas de acuerdo con sus normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones;

V. De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de las comunidades indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

El Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional, en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas.

El Estado impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; en este último caso conforme a los principios del derecho internacional.

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las comunidades indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas comunidades.

Las Constituciones y leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las disposiciones y modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución otorga a las comunidades indígenas.

...
...
...
...

Artículo 18. ...

...
...
...
...

Los indígenas compurgarán sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Artículo 26. ...

...
...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios

para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y sus particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades a fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

...

Artículo 53. ...

Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

...

Artículo 73. ...

I. a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir las leyes relativas a las responsabilidades del gobierno federal respecto de las comunidades indígenas, y la forma en que éste se coordinará con los gobiernos estatales y municipales, con el objeto de cumplir los fines previstos en la materia en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;

XXIX. a XXX. ...

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos les darán participación a los núcleos de pobla-

ción ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los de origen federal, que se destinen al desarrollo social;

VI. a VIII. ...

IX. En cada municipio, las comunidades indígenas tendrán derecho a asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.

En términos del último párrafo de la fracción III de este artículo, los municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo. Las autoridades competentes transferirán de manera ordenada los recursos que se asignen a estos municipios, para su administración directa por los mismos, y

X. En los municipios con población de mayoría indígena, la legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares e instancias afines.

Las Legislaturas de los estados, al aprobar la creación de nuevos municipios, tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas.

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

Con objeto de garantizar la representación de las comunidades indígenas en las Legislaturas de los estados, para la demarcación de los distritos electorales se tomará en consideración la distribución geográfica de dichas comunidades.

III. a VII. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Las autoridades competentes del estado de Chiapas podrán revisar y, en su caso, modificar la división municipal y la demarcación de los distritos electorales uninominales de dicha entidad federativa. Únicamente para estos efectos, lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional no será aplicable para el proceso electoral local de 1998 en dicho estado.

Reitero a ustedes, ciudadanos secretarios, la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de marzo
de mil novecientos noventa y ocho.
Sufragio Efectivo. No Reelección.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Ernesto Zedillo Ponce de León.

Proceso legislativo. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, Primera; de Asuntos Indígenas; de Fortalecimiento del Federalismo; y de Estudios Legislativos, Cuarta, para su estudio y dictamen correspondiente.

1998

Partido **A**cción **N**acional

Facultad reglamentaria cuasi-legislativa*

1 México tiene en el municipio, la célula social y política que conforma el todo nacional. El municipio, se ha dicho, integra al Estado federado y éste al Estado nacional. Ya el Constituyente de 1917 consideró como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados al municipio libre; pero qué lejos estamos aún de que este adjetivo, en los hechos, sea en la realidad una garantía de vida política y social verdaderamente autónoma, no tan sólo como concepción del legislador sino como imperiosa necesidad y aspiración del pueblo mexicano.

La comunidad municipal es comunidad de vida y ampliación subsidiaria del ámbito familiar; es el municipio la casa grande en donde los ciudadanos interactúan con tal intensidad, que hace del contacto permanente de gobernantes y gobernados una vía de mejor solución para los problemas locales; por ello reiteramos que el desarrollo de lo político y social, así como la prestación de los servicios elementales, debe ser solucionado por quienes en carne propia viven esa realidad, de la mano del orden de gobierno de primer contacto: el municipal.

2. Lo anterior ha sido premisa e intención del Constituyente, que empero, a estas alturas ha sido ineficaz dadas las lagunas, omisiones y hasta contradicciones del texto constitucional, así como en razón de las cuestionables leyes emanadas de la Carta Magna, respecto del ámbito municipal. Se dice que el municipio es libre y sin embargo se le confunde con los gobiernos estatales y federal, a título de concurso o concurrencia.

Al municipio, a través de su ayuntamiento se le confirieron facultades reglamentarias, mas no existe limitación alguna para que las Legislaturas

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVII, segundo periodo ordinario, año I, núm. 8, 31 de marzo de 1998.

estatales y federales encuentren una frontera entre sus atribuciones y las del municipio, de tal manera que sea efectiva la capacidad cuasi legislativa de los ayuntamientos que de modo incipiente, ya les ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se les reconoce personalidad jurídica, pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las Legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo, de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.

Se les confiere patrimonio propio mas éste está sujeto a decisiones de las Legislaturas estatales como si no existiera la madurez ni la legitimidad política para que los ayuntamientos tomen decisiones sobre el uso y destino de sus bienes, dando en los casos que lo ameriten la participación ciudadana pertinente.

Se les confiere libertad para el manejo de su hacienda, al mismo tiempo que las Legislaturas la limitan a ultranza y sobremanera, fundados en el reenvío que a los Congresos locales hizo el propio Constituyente, al referir sin la menor previsión, el que esta libertad se ejercerá conforme a la ley. Asimismo, en materia hacendaria, a lo más que han llegado los municipios respecto de sus ingresos ordinarios, es al derecho de iniciativa de sus respectivas leyes tributarias y particularmente las de ingresos, cuando a estas alturas, merecido y necesario es que los ayuntamientos puedan decidir cuando menos el catálogo de tasas y tarifas que año con año se apliquen a las hipótesis generadoras de contribuciones que como tales, las Legislaturas aprueben en las respectivas leyes de hacienda; es decir, aspiramos a introducir en el municipio parte de la potestad tributaria, en lo que se refiere a moderar sus niveles de ingreso limitados desde luego, como toda norma tributaria, por los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

El Constituyente Permanente les asignó a los municipios un catálogo de servicios a prestar y funciones a ejercer, pero tristemente no se garantizan estas funciones como expresión mínima y exclusiva de este ámbito de competencia con la suficiente claridad, ya que el propio Constituyente, en la fracción III del artículo 115, puso de nueva cuenta a la consideración de las Legislaturas locales y sin limitación alguna, el que éstas puedan determinar si aquellas funciones primigeniamente municipales pasan a los estados, de tal manera que hoy, en la mayoría de los municipios del país, los Congresos estatales les han negado a los municipios la atribución de prestar servicios y ejercer funciones plenas y fundamentales tales como: las de agua potable,

obras públicas, desarrollo urbano, catastro, seguridad pública, transporte público, etc.

En materia de seguridad pública, particularmente ha sido mal concebida la facultad de mando de los gobernadores respecto de la fuerza pública, de tal suerte que en muchos municipios, específicamente capitales, los gobernadores tienen a su cargo la organización y operación de las policías preventivas, con un alto grado de ineficiencia por cierto.

La gran paradoja que revela esta realidad es la perversa dualidad de funciones que en todo y en el mejor de los casos, se manifiesta en muchos estados, en donde dependencias estatales y hasta federales, despliegan y ejercen funciones auténtica, natural y lógicamente municipales.

3. Esta realidad, a grandes rasgos expresada pero de todos conocida, porque la vivimos en carne propia como ciudadanos y, sobre todo, quienes hemos tenido el honor de servir en un gobierno municipal, es motivo suficiente para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una auténtica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas:

a) La presente iniciativa introduce el término de autonomía (actualmente dicho término no existe en el texto vigente del artículo 115) como parte de los atributos del municipio y se concibe como la 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. Este concepto es el sentido del término autonomía, que se propone adicionar al párrafo primero del artículo 115; desarrollándolo en la fracción segunda del citado numeral en su primer párrafo.

b) Con objeto de garantizar los alcances cuasi legislativos de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, se amplía y se hace explícita la potestad que éstos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulen la organización de la administración pública municipal, respecto de sus órganos administrativos, descentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre sus dependencias y el nombramiento de sus titulares que no sean miembros del ayuntamiento como órgano colegiado; así como para normar directa y espontáneamente las materias de su competencia, así como procedimientos y servicios; introduciendo para ello un inciso a), de la fracción segunda del artículo 115.

c) Al efecto, las facultades reglamentarias amplias de los ayuntamientos

y por ello cuasi legislativas, se remiten a un marco jurídico general que expedirán las Legislaturas locales, denominado bases normativas municipales conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán sus potestades; pero a diferencia del texto constitucional vigente, el que ahora se propone limita las bases normativas de las Legislaturas locales al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, y el que dichas bases deberán estar contenidas en una sola ley. Esta nueva disposición se encuadra en el inciso b), de la propia fracción segunda citada a manera de adición.

d) También se adiciona un inciso c, de la fracción aludida, en donde se impide que en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las Legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento; esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal, según el inciso a, ya explicado; así como la prohibición para que las Legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la Legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

e) Finalmente, se adiciona un inciso d, a dicha fracción II, facultando a las Legislaturas para establecer en las bases normativas municipales las decisiones que, por su trascendencia, en todo caso deberán ser tomadas por mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, haciendo especial énfasis en la desincorporación de bienes del dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o concejo municipal de que se trate, sin que en ningún caso puedan las Legislaturas, como perversamente hoy sucede, ser la instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa de los municipios.

f) A la fracción tercera del artículo 115 constitucional, se le adiciona un inciso g, relativo a la prestación del servicio de construcción de infraestructura urbana y rural; se expresa en el inciso h, de manera independiente, la función de seguridad pública, recorriendo en sus incisos el servicio de tránsito y transporte público, adicionando la materia de catastro y conservando el principio de que los municipios tendrán a su cargo las demás materias que las Legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioe-

conómicas que prevalezcan, pero eliminando el concurso estatal en estas funciones que discrecionalmente hoy determinan las Legislaturas locales, es decir, se les podrán conferir a los municipios mayores atributos, pero ya nunca menos, máxime si es en contra de su voluntad.

De esta manera las funciones y servicios municipales quedan garantizadas como un mínimo ámbito de competencia, que no podrá ser trastocado por la Legislatura local a no ser a petición y formal declaración del municipio interesado, en cuyo caso la Legislatura local regulará la forma y términos en que los gobiernos estatales asumirán funciones municipales, y no como en la actualidad acontece, ya que merced del texto constitucional vigente pueden las Legislaturas determinar a priori y sin el consentimiento del municipio su presunta incapacidad para ejercer determinada función dando por resultado que a la fecha, una inmensa cantidad de municipios no prestan los servicios que constitucionalmente les corresponden, con base en disposiciones de ley local, paradójicamente acordes con la Constitución, sin que medie justificación y, sobre todo, sin la posibilidad de que el municipio interesado exprese su parecer.

Como complemento a esta reforma concreta, es que el propio párrafo tercero de la fracción tercera en comento, regula bajo el principio de subsidiaridad la circunstancia anteriormente expresada, de tal forma que el concurso estatal respecto de dichas materias sólo ocurrirá a petición del municipio interesado y se relaciona directamente, a la propuesta de adición de un tercer y último párrafo de la fracción séptima del artículo 116, donde se impone por su parte, la obligación a los gobiernos estatales de asumir funciones municipales una vez ocurridos los requisitos que esta Constitución establece, en el que se destaca la declaración del ayuntamiento por las dos terceras partes de sus miembros respecto de su imposibilidad, por causa grave, para ejercer determinada función y de conformidad al procedimiento que las Legislaturas locales al efecto establezcan.

g) En materia hacendaria, se da vida mediante la correspondiente adición, al concepto de ley de hacienda municipal en el inciso a, de la fracción cuarta del artículo 115, con el objeto de distinguirla de la nueva figura jurídica que en un tercer párrafo del inciso d, de la citada fracción se propone: Acuerdo de observancia general tributario del ayuntamiento, con lo que se introduce la potestad tributaria municipal en forma parcial, de tal manera que el órgano colegiado de gobierno municipal, apruebe anualmente mediante acuerdo de observancia general que sustituye a las anteriores leyes de ingresos municipales: su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores,

cuotas y tarifas aplicables a la ley de hacienda municipal, la cual se limitará a establecer las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, confirmando desde luego la obligación de la autoridad municipal, en el ejercicio de esta atribución, de observar los principios de proporcionalidad y equidad mediante el reenvío correspondiente al artículo 31 fracción cuarta constitucional, subsistiendo la facultad de las Legislaturas en materia de cuentas públicas municipales y desde luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles.

Ésta es una de las adiciones más trascendentes, porque creemos que el concepto democrático y republicano de los ayuntamientos en México, les confiere intrínsecamente la legitimidad, autoridad moral y sobre todo política, para moderar el nivel de las contribuciones municipales a cargo de los ciudadanos, con mayor tino que a las propias Legislaturas locales, conservando en éstas, sin embargo, la potestad general de establecer y moderar como contrapeso y en observancia del pacto federal, las hipótesis de causación.

h) En relación con esta fracción cuarta, se adiciona un inciso d, que establece como parte integrante de las haciendas municipales y por ende bajo su exclusiva administración y ejercicio, cualquier otra aportación adicional que en los presupuestos federales o estatales se determine en apoyo del cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios del estricto, ahora sí estricto, ámbito municipal.

i) De igual manera el penúltimo párrafo, de la fracción cuarta que se reforma y adiciona, establece el imperativo de que no serán considerados como bienes del dominio público de la Federación o los estados, aquellos bienes que se hayan aportado a entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, para los efectos de la exención que el propio párrafo indica, ni los que aun no habiendo salido del dominio del gobierno central se encuentren bajo la explotación de aquéllas o de particulares bajo cualquier forma o concepto.

Congruente con lo anterior se propone en un artículo transitorio la obligación de la Legislatura federal y las estatales para adecuar las normas secundarias al principio de referencia, en un término de ciento veinte días naturales a partir de la vigencia de esta reforma, logrando así una mayor justicia fiscal entre contribuyentes y de alguna forma una compensación para los municipios respecto del costo que para éstos tiene en materia de servicios públicos, la operación de dichas entidades paraestatales.

A su vez, se adiciona la función de protección civil, de manera expresa en la fracción v del artículo 115, con el único propósito de sentar la base funcional del sistema nacional de protección civil, que tiene en el municipio su célula fundamental, como bien es conocido.

j) Por último, se reforma la fracción séptima del propio artículo 115, para esclarecer que el mando sobre las fuerzas públicas municipales corresponde en principio al órgano Ejecutivo municipal y que en todo caso, los jefes de la fuerza pública municipal acatarán las órdenes del Ejecutivo Federal o los gobernadores estatales, en ocasión de su residencia habitual o transitoria, exclusivamente cuando se susciten hechos que pongan en peligro su seguridad personal o la estabilidad social del municipio, obligando a aquéllos a enterar de inmediato al órgano Ejecutivo municipal, adicionando a su vez y expresamente el que los jefes de la fuerza pública no acatarán órdenes contrarias a la ley o que atenten contra las garantías individuales. De esta manera se elimina la perversión que en los hechos ha ocurrido respecto del texto vigente en estudio, mediante el cual distintos gobernadores operan y administran los cuerpos de seguridad pública, concretamente, las policías preventivas, que deben ser todas municipales; lo anterior sin perjuicio del nuevo mecanismo constitucional propuesto con antelación para que los ayuntamientos, mediando el acuerdo correspondiente, convengan en la asunción de ésta u otras funciones, con los gobiernos estatales.

k) A efecto de hacer congruente la potestad tributaria municipal que en materia de determinación de tasas, cuotas y tarifas se introduce en la presente iniciativa, se reforma la fracción cuarta del artículo 31 de la Constitución para introducir la relación, entre la propia Constitución y normas de observancia general que de ella emanen, como marco del principio de proporcionalidad y equidad que hasta el texto vigente se encuentra referido exclusivamente a la ley, y no dar paso a que los ayuntamientos en el ejercicio de la facultad propuesta, intentaren apartarse de dichos principios imponiendo tasas, cuotas o tarifas inusitadas o irracionales.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 31, 71, 72, 115, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56, 64 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente

Iniciativa de decreto

Que reforma y adiciona los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforma el artículo 31; se reforma el primer párrafo principal y el primer párrafo de la fracción segunda y se adicionan cuatro incisos a, b, c y d de dicha fracción segunda; se reforma la fracción tercera, se reforma la fracción cuarta inciso a y se adiciona una fracción d; se reforma el párrafo penúltimo y último de la fracción cuarta; se reforma la fracción quinta y séptima del artículo 115, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 31.

.....
IV.
..... de la manera proporcional y equitativa que disponga esta Constitución, las leyes y normas de observancia general que de ella emanen.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y autónomo, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a principios normativos generales que se establezcan en la ley, gozando de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia, conforme a lo siguiente:

a) Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos que regulen la organización de la administración pública municipal, el funcionamiento de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre las dependencias y el nombramiento de sus titulares, así como aquellos que sean necesarios para normar las materias y procedimientos y servicios de su competencia; circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

b) Las Legislaturas expedirán las bases normativas conforme a las cuales los municipios ejercerán las facultades que esta Constitución les confiere, limitándose al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantizando los principios de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, de acuerdo con la ley que para tal efecto deberán establecer las Legislaturas de los estados.

c) Las bases normativas municipales a que se refiere la fracción anterior, no podrán en ningún caso establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales que no sean miembros del ayuntamiento, ni podrán establecer la organización administrativa interna ni constituir a la propia Legislatura ni algún otro órgano distinto a los ayuntamientos como instancia de decisión o resolución administrativa por encima del propio ayuntamiento.

d) Las bases normativas establecerán en qué casos se requiere de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las resoluciones administrativas del ayuntamiento que afecten el patrimonio inmobiliario de los municipios. En todo caso la desincorporación de bienes del dominio público municipal para su venta u otro destino, requerirá de la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión del ayuntamiento o concejo municipal de que se trate, sin que en ningún caso puedan las Legislaturas constituirse en instancia de resolución en materia patrimonial o administrativa respecto de los municipios.

III. Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques, jardines y demás infraestructura urbana y rural.
- h) Seguridad pública.
- i) Tránsito y transporte público.
- j) Catastro.

k) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. Asimismo los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando por su situación particular, se encuentren impedidos para ejercer determinada función, en los términos del último párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda y para ello se encuentran facultados para ejercer de manera directa y exclusiva los recursos que la integran, pudiendo determinar en el seno de los ayuntamientos o concejos municipales la forma de coadyuvancia ciudadana o la existencia de organismos paramunicipales. La hacienda municipal se formará de los

rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados en las respectivas leyes de hacienda municipales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y

d) Las aportaciones adicionales o que por cualquier concepto se destinen en los presupuestos de egresos federales o estatales para el cumplimiento de funciones o la prestación de servicios municipales.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. No se considerarán bajo ningún concepto como bienes del dominio público federal ni estatal, para los efectos del presente artículo, aquellos que se hayan aportado al patrimonio de entidades paraestatales con personalidad jurídica y patrimonio propios, ni los que aun no siendo aportados a dichas entidades se encuentren bajo su explotación o uso o de particulares bajo cualquier forma o concepto.

Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de hacienda municipales en donde se establecerán las hipótesis normativas que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos conceptos de ingresos municipales. Los ayuntamientos aprobarán para cada ejercicio fiscal anual, mediante acuerdos de observancia general tributarios, sus tablas de tasas, cuotas, tarifas y valores catastrales aplicables a la citada ley conforme al artículo 31 fracción IV de esta Constitución. Los presupuestos de egresos serán apro-

bados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y las Legislaturas revisarán sus cuentas públicas.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; coordinarse con el estado y la Federación en materia de protección civil; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva será municipal. Los jefes de la fuerza pública municipal actuarán bajo el mando inmediato del órgano ejecutivo del ayuntamiento y en todo caso acatarán las órdenes que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados les transmitan, en ocasión de su residencia habitual o transitoria en el municipio que se trate, exclusivamente cuando se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, haciéndolas del conocimiento inmediato del órgano ejecutivo municipal. En ningún caso los jefes de la fuerza pública acatarán órdenes contrarias a la ley o que atenten contra las garantías individuales.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116. El poder público de los estados.....
Fracción VII.....
Segundo párrafo

(Tercer párrafo) Las Legislaturas locales garantizarán en la ley, la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir las funciones de algún municipio que se declare por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento, impedido para prestar algún servicio o para ejercer determinada función, mediando causa grave. Una vez asumida la función por el estado, la ejercerá por el término que la Legislatura local autorice, realizando las acciones necesarias para que el servicio o función transferida vuelva al ámbito del municipio que se trate lo más pronto posible.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se deroga cualquier disposición que se oponga al presente decreto.

Tercero. Las Legislaturas locales y la federal contarán con un término de ciento veinte días naturales para adecuar su marco jurídico al presente decreto.

Atentamente

México, D.F., a 3 de marzo de 1998.- Diputados: Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Álvarez Enríquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves, Felipe Vicencio Álvarez, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco, Jorge López Vergara, Soledad Baltazar Segura, Sandra Segura Rangel, Julio Faesler, Alberto Cifuentes Negrete, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Javier Algora Cossío, Santiago Creel Miranda, Álvaro Elías Loredo, José Espina Von Roehrich, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, Israel Hurtado Acosta, César Jáuregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González, Américo Ramírez Rodríguez, Salvador Olvera Pérez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Ubiola Ledesma, Luis Guillermo Villanueva Valdovinos y Antonino Galaviz Oláis.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo DLV, núm. 17, 23 de diciembre de 1999.

1998

Partido **R**evolucionario **I**nstitucional

Municipio y desarrollo agropecuario*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que las entidades federativas adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

II. El propio artículo establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin que medie autoridad alguna entre aquél y el gobierno del estado.

III. Que igualmente el citado artículo 115 constitucional dispone que los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV. Que una importante superficie de tierra aprovechable del territorio nacional se dedica a actividades agropecuarias y forestales, que pertene-

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVII, primer periodo ordinario, año II, núm. 43, 11 de diciembre de 1998.

ce a ejidos, comunidades y propiedades privadas alcanzando a ser 177 millones de hectáreas, esto es, nueve de cada diez hectáreas del territorio nacional.

V. Que existen cerca de un millón de lotes urbanos irregulares ubicados en ejidos y comunidades en todo el territorio nacional, con una extensión cercana a las 100 mil hectáreas.

VI. Que falta actualizar y generar la cartografía de los terrenos nacionales, de colonias agrícolas y ganaderas, de cuerpos de agua y de reservas ecológicas.

VII. Que no existe una eficiente coordinación y concertación entre el gobierno municipal con los gobiernos estatales y de la Federación para sumar experiencias, voluntades, acciones y recursos para resolver problemas de producción agropecuarios.

VIII. Que la investigación técnica y científica se encuentra desarticulada, careciendo los campesinos de capacitación e información agrarias suficientes, lo que ha frenado la consolidación de la organización socioeconómica ejidal y comunal, por carecer la instancia municipal de facultades y recursos para coadyuvar a la atención de la cuestión agraria.

IX. Que las figuras asociativas agropecuarias sufren de una serie de problemas administrativos, contables, fiscales e incluso de desviación de recursos en gran medida porque carecen del apoyo de cualesquiera de esa naturaleza por parte de la autoridad municipal.

X. Que en el campo mexicano vive uno de cada tres mexicanos, lo que numéricamente sustenta la necesidad de que los gobiernos municipales atiendan de manera directa la cuestión agropecuaria.

XI. Que la descapitalización de los núcleos agrarios y de las unidades de producción son factores de estancamiento de la producción rural, que induce a los campesinos con tierra a buscar opciones de ingresos como el trabajo jornalero y el migratorio.

XII. Que la organización social de los campesinos por excelencia, como lo son el ejido y la comunidad, ha sufrido de hecho su desintegración al registrarse la explotación individual de la tierra en superficies menores a la de cinco hectáreas en las dos terceras partes de la propiedad social, al no contar con recursos financieros, tecnológicos, científicos y de infraestructura y administrativos para desarrollarse.

XIII. Que desde hace tres décadas, el crecimiento de la producción agropecuaria ha sido inferior, en promedio, al crecimiento de la producción total. El ingreso agregado del sector agropecuario está rezagado en comparación

con el ingreso de otros sectores económicos y acentuada la desigualdad de su distribución. El producto agropecuario, como proporción del producto interno bruto nacional, actualmente representa el 7.2 por ciento, que significa la mitad de la que aportaba en 1960.

XIV. Que todos estos factores han repercutido negativamente en la economía de los campesinos, a grado tal que se encuentran circunscritos en la categoría económica de pobreza extrema y pobreza a secas.

XV. Que debe existir una relación estrecha, directa, objetiva, realista y eficaz entre el gobierno y los campesinos, lo cual habría de mejorarse con la participación del gobierno municipal atendiendo la producción agropecuaria como una facultad constitucional de los ayuntamientos y, en particular, de una regiduría.

Por ello y para ser sometida a la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presentamos la presente

Iniciativa de decreto

Por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción v del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se adiciona un párrafo segundo a la fracción v del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.

I. a la V.

Los municipios podrán intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios, mediante la aportación de recursos para la diversificación de las actividades económicas, estimular la organización de los campesinos para combatir las desventajas del minifundio, capacitación de los campesinos en aplicación de tecnología y para generar proyectos productivos y comerciales, creación de infraestructura agropecuaria, promover la canalización de recursos al sector rural a través de aquellos mecanismos idóneos que las circunstancias de cada núcleo agrario requiera, sobre todo tratándose de grupos o comunidades indígenas. Los municipios podrán coordinarse para el cumplimiento de este objetivo en términos del último párrafo de la fracción III del presente artículo.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados, México, D.F., a 10 de diciembre de 1998.- Diputados: Javier Guerrero Juárez, Artemio Caamal, Luisa Cortés Carrillo, Jorge Galo Medina Torres, Francisco Fernández Arteaga, José Gascón Mercado, Sadot Sánchez Carreño, Juan José González Davar, César Pineda Castillo, Enrique Bautista Villegas, Plutarco García Jiménez, Ruperto Alvarado Gudiño, Manuel Hernández Gómez, Luis Meneses Murillo, Abenamar de la Fuente Lazo, T. Manuel García Corpus, Alfonso Gómez Sandoval y Juan Manuel Félix León.

Proceso legislativo. Presentada por el diputado Manuel García Corpus (PRI). Turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

1999

Partido de la **R**evolución **D**emocrática

Ampliación de las potestades municipales*

La concepción contemporánea del Estado-Nación se encuentra hoy en crisis; los acontecimientos políticos, económicos y sociales de las últimas décadas así lo indican. Las formas de organización estatal se ubican en un contexto de fatiga por la carga descomunal que sobre ellas se ha depositado; la explosión demográfica aunada, por ende, a un creciente nivel de expectativas y de demandas que provienen de la sociedad son elementos que por sí solos han agotado la concepción del Estado-Nación que nos fue legada por corrientes del pensamiento universal, una visión que retomada por los teóricos y revolucionarios de América determinó a la postre los principios de la estructura estatal y se ha convertido ahora en el debate de la más significativa importancia.

Lo que conocemos hoy en día como el modelo de organización estatal o colectiva debemos entenderlo así, es sólo un paso en la evolución política y social de la humanidad, no es algo que se entienda como ya dado, permanente, monolítico e intocable y sobre todo en un escenario en el que las colectividades reclaman cada día más atención, que se cuenta con individuos más enterados, mayor [sic] informados y activos partícipes de lo que les concierne, sería peligroso sustentar cualquier postulado ideológico que rechace esa realidad.

La reforma del Estado mexicano requiere de la modernización de su estructura como también la democratización del poder público; en ese tránsito en el que está empeñada la sociedad ahora debe involucrar nuevos ámbitos de las relaciones entre gobernantes y gobernados; los primeros pasos en el recambio institucional se dieron en los planos de la reforma electoral que abrieron los cauces de una verdadera democracia representativa, hoy es

* *Gaceta Parlamentaria*, año II, núm. 261, martes 11 de mayo de 1999.

necesario dar los siguientes pasos para lograr el ideal de democracia consolidada.

Por ello, es importante destacar en este nuevo paso de la transición, que los temas prevalentes deben involucrar forzosamente los temas y propuestas sobre la participación ciudadana y la ampliación de los centros de decisión política. La crisis del Estado contemporáneo nos obliga a repensar nuestra inserción en él, nuestras obligaciones y nuestros derechos y a rescatar como un deber ineludible aquello que en un acto de verdadera injusticia fue olvidado o relegado a un segundo lugar en la construcción de la arquitectura institucional postrevolucionaria de nuestro país.

Sostenemos que el origen del municipio es de formación natural y anterior al Estado, que representa el derecho de la ciudad dentro del Estado, que es reducto del gobierno propio de los pueblos, forma espontánea y primaria de la organización comunal, que es reconocido como el primer espacio de la lucha no sólo por la autonomía local, sino por la misma democracia en contra del Estado autócrata. Los siglos xiv y xv históricamente señalan el auge de la autonomía municipal en España, la batalla de Villalar en la que los comuneros de Castilla defendieron sus fueros contra el absolutismo de Carlos v, es el episodio relevante que representa el ocaso autonomista y la reafirmación del poder central personificado en el monarca español y el consecuente fortalecimiento de la monarquía absoluta en Europa.

En México durante el siglo xix los ayuntamientos sufren los vaivenes de los gobiernos centralistas y federalistas; paradójicamente las constituciones federalistas prácticamente olvidaron la existencia de los municipios, ya no digamos a las comunidades y fueron los gobiernos conservadores con sus constituciones centralistas los que se ocuparon de organizarlos; el liberalismo consideró a los municipios, siguiendo el principio individualista, como una idea corporativa.

Más adelante, con la dictadura del porfiriato, su situación no sólo no mejora sino empeora, Díaz agrupa a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores y se vale de las prefecturas retomadas de la Constitución centralista del 36, para imponer la paz porfiriana por medios violentos con la complicidad y ciega obediencia de los gobernadores, uno más de los instrumentos del despotismo gubernamental.

Ya en el siglo xx el Constituyente de Querétaro resarció en parte los agravios. Se preocupó por elevar a rango constitucional el principio de la libertad municipal en el artículo 115, con lo que resolvió una situación heredada del siglo xix, mas sin embargo, propició otra injusticia sometiendo

los intereses de las comunidades y las regiones de todo el país a favor de los gobiernos de los estados y de la misma Federación y en ello, también al municipio le valió la pérdida de capacidad política para resolver sus propios problemas.

Las reformas posteriores al artículo 115 tienen que ver con el sistema electoral, el voto de la mujer en elecciones municipales, la no reelección inmediata, la adecuación de su marco de competencias al resto de la Constitución inclusive sobre sus propias circunscripciones territoriales o bien para otorgar mayores facultades a los congresos locales sobre la vida municipal. El ámbito de lo municipal decrece en beneficio de las entidades federativas y de la Federación, pese a que se cuenta con marco de competencias más específico, sobre todo con las últimas reformas emprendidas en el sexenio de Miguel de la Madrid, éstas adolecen de un criterio administrativista.

El municipio, en una visión administrativa, es contemplado como un fenómeno de descentralización, que no admite entre otras cosas que se pueda dar su propia Constitución, a diferencia de las entidades federativas cuya autonomía sí lo permite, así como también legislar dentro de su esfera de competencias, una facultad que es considerada como la primera forma de descentralización, lo que en principio hace posible que surja cualquier federación.

La autoridad municipal se encuentra restringida en la función legislativa, aunque materialmente los bandos de policía y buen gobierno contengan la característica de generalidad de las leyes emitidas por los órganos legislativos, se consideran como desarrollo de las legislaciones locales. Sin embargo, como lo señala claramente el constitucionalista Felipe Tena Ramírez “existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica”, conclusión a la que se llegó en el Ier. Congreso Nacional de Municipios de Brasil en 1950, de acuerdo con la formulación de los postulados del municipalismo americano transcritos por los jurisconsultos Alcides Greca y Tito Oliveira en 1948. El arreglo institucional que se ensayó y finalmente fue recogido en nuestra Carta Magna ha entendido que la función legislativa no corresponde al orden municipal y optó en cambio por seguir la concepción clásica de la división de poderes.

Otro arreglo institucional afirma que la legislación local fijará las condiciones que deba satisfacer toda comunidad que pretenda llegar a formar un municipio, que al ser reconocido por la autoridad surge con la personalidad jurídica que le reconoce la Constitución. Al dejar el problema del nacimiento a la esfera del derecho de los municipios a la legislación local, se resolvió tan sólo un problema de competencias que sigue la concepción del muni-

cipio como circunscripción territorial o como denominación de las partes en que se dividen los estados, para que éstos resuelvan inclusive sobre la misma autodeterminación de los pueblos de constituirse en municipio. Esta decisión, si bien requiere para su validez que se haga conforme al derecho local, siempre ha sido un verdadero cuello de botella y un pretexto para mayores injusticias.

Si el Estado nacional, es decir, la Federación, estados y municipios es depositario de la soberanía y esta soberanía se expresa a través del voto popular en elecciones federales, locales y también municipales, por qué entonces en la Constitución sólo se reconoce al poder federal y al poder estatal como órganos que la ejercen, qué sucede con el poder municipal; ¿no es acaso un poder que ejerce también soberanía? ¿Cuál es la naturaleza jurídica del poder de los ayuntamientos? ¿Para qué sirven las elecciones municipales? Lo que debiera ser evidente para todos, es que son la primera expresión del ejercicio de esa soberanía y base de la voluntad ciudadana porque es el ámbito de gobierno más inmediato a los ciudadanos, el primer vínculo con el sistema de gobierno y el orden jurídico. Este poder debe reunir los atributos constitucionales del orden público; Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Solamente una propuesta para el fortalecimiento de nuestro federalismo sería viable siempre y cuando se planteara como objetivo el fortalecimiento de la organización estatal, de tal manera que se comprendieran cabalmente las nuevas tareas del Estado, la necesidad de un nuevo marco de competencias entre los órdenes de gobierno, y la necesidad de otorgar los instrumentos más adecuados que le permitan resolver el conflicto desde el lugar donde se origina; para ello, es imprescindible rescatar del atraso político a nuestra institución municipal.

Ese es el sentido en el que interpretamos la reforma al artículo 105 constitucional publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994, que tuvo el efecto directo del reconocimiento explícito al municipio como un poder político, una reforma que significó una verdadera evolución para la concepción municipalista. Si bien, hay que reconocer que por interpretación jurisprudencial de dicho precepto ya tenían la legitimación legal y procesal para promover controversias constitucionales como así lo reconoce la tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia XLIII/96 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* de marzo 18 de 1996, como dice textualmente: “los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este alto tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sen-

tido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional” y si se le reconoce como poder del Estado, este poder no es otro que el que deviene del sufragio como expresión de la soberanía.

Existen otras tesis que interpretan en el mismo sentido esa disposición constitucional como la P/J 72/96 IV, noviembre de 1996, que hace referencia a que la Suprema Corte de Justicia “haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el ayuntamiento de Mexicali, Baja California y posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95 promovidas respectivamente, por los ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el municipio es un poder del Estado” el precepto referido en su redacción anterior dejaba en un evidente estado de indefensión a los municipios frente a los actos de la federación o de los estados.

Por ello el propósito de la presente iniciativa no es otro, que el de fortalecer al Estado mexicano desde sus cimientos institucionales, pero también, desde sus realidades político-sociales, adecuando el marco jurídico que le dio vida a la libertad municipal en el Constituyente de 1916-17.

La Constitución y un nuevo concepto de nación necesitan acercarse a la nación real que está conformada por una diversidad de pueblos, de culturas, de regiones y grupos. El contrato social hoy más que nunca debe convocar a todos; sobre la base no de un modelo homogeneizante sino de un principio de igualdad que se imprima en un Estado plural que reconoce, junto al derecho de igualdad, el derecho a las diferencias, esto es, no una idea de nación en la que ese contrato social se hizo pasar por un contrato de todos, que impuso una concepción de Estado-Nación homogéneo, sino como equidad, es decir, en el respeto y tratamiento igual de las diferencias. El Estado plural deberá ser producto de un acuerdo de individuos con identidades propias y de la diversidad cultural a la que pertenecen. El proyecto de nación ya no puede basarse en la imposición del modelo homogéneo. En el Estado plural se sustituye la unidad, producto de la coerción, por la construcción de espacios de diálogo y colaboración; ese contrato es resultado del acuerdo voluntario y negociado. El Estado plural finca su unidad en la cooperación y la solidaridad de las colectividades que viven y se desarrollan en el territorio nacional. Esta es la evolución del Estado-Nación que pretendemos, la del Estado plural y solidario. La Constitución formal debe reflejar la condición de la constitución real, para ello, es necesario que nuestra Carta Magna contenga las normas que le den sustento a esa colaboración en el respeto a las diferencias; para que cualquier proyecto de nación triunfe, se requiere el

concurso de la sociedad, ninguno ha tenido éxito sin contar con su respaldo.

Cualquier intento de fortalecer el marco de nuestro federalismo que implique solamente a la relación de las entidades federativas frente a los poderes de la federación resultaría insuficiente, ya que la profundidad de las relaciones entre los órdenes de gobierno, hoy en día, es otra; hacerlo así sería tanto como negar y marginar a la diversidad de centros de decisión activos que se desarrollan en los municipios mexicanos, las relaciones institucionales requieren una reformulación teórica y práctica, un nuevo marco constitucional y legal que construya a la Federación de abajo hacia arriba, que no llegue solamente a abarcar a los otros dos órdenes de gobierno y se quede a la mitad del camino.

Para lograr la consolidación de la autonomía municipal y su capacidad de decisión es necesario ampliar sus facultades y potestades en lo político, en lo financiero y en lo social, en un nuevo marco jurídico que transforme la soberanía popular del ámbito municipal de tal forma que pueda ser cauce de la participación ciudadana, que le permita prestar los servicios públicos que sus habitantes le exigen y convertirse en agente activo del desarrollo económico y social. Por ello, es necesario dotarlo de la capacidad jurídica plena para que las ejerza; es así que planteamos esta reforma al orden de gobierno municipal para que se respete y se logre fortalecer verdaderamente la unidad de la Federación pero sobre bases más justas.

Por ello es necesario reconocer formalmente que el pueblo ejerce su soberanía a partir de los municipios, reformando el texto de los artículos 40 y 41 constitucionales, y fortalecer la libertad y autonomía que deben gozar los municipios de acuerdo con las bases que establece el artículo 115.

En consecuencia presentamos ante vuestra soberanía el siguiente proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Artículo único. Se reforman: los artículos 40 y 41 párrafo primero; los párrafos primero, segundo y tercero de la fracción I; el párrafo primero de la fracción II; el párrafo primero, los incisos h), i) y j), y el párrafo segundo de la fracción III; las fracciones V y VII, del artículo 115 constitucional; y se adicionan: los incisos a), b) y c) de la fracción II; el inciso j), los párrafos tercero y cuarto a la fracción III; un párrafo segundo, los incisos a), b), c), d), e) y f) de la fracción IV, del artículo 115 constitucional; y un párrafo tercero

de la fracción VII del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados y municipios libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados y los municipios en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, las particulares de los estados y los Estatutos Orgánicos Municipales, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Artículo 115. El municipio como base del poder político soberano se regirá por un estatuto orgánico municipal para que, gozando de la personalidad jurídica plena, promueva dentro de su esfera de competencia el desarrollo económico y social y la participación ciudadana.

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, estará integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos y no habrá ninguna autoridad o instancia intermedia entre éste y los poderes del Estado.

Los miembros de los ayuntamientos o las personas que por elección directa, nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, durarán en su encargo el término que señale la ley local, y podrán ser reelectos para el periodo inmediato conforme a lo que determinen las constituciones, leyes estatales y los estatutos orgánicos municipales.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender o declarar que han desaparecido ayuntamientos, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, otorgándoles oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

II. Los municipios investidos de personalidad jurídica plena podrán manejar su patrimonio conforme a las bases normativas que se establezcan en la ley, y ejercerán su autonomía en su ámbito de competencia, conforme a lo siguiente:

a) Los ayuntamientos tendrán facultades para expedir: estatutos orgánicos municipales, reglamentos que regulen la organización de la administración pública municipal, así como aquellos que sean necesarios para normar las materias, procedimientos y servicios de su competencia, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

b) Las Legislaturas de los estados podrán expedir bases normativas comunes a todos los municipios siempre y cuando se respeten las facultades que esta Constitución les confiere, limitándose a:

1. Establecer normas generales de procedimiento administrativo, que garanticen los principios de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y de legalidad;

2. Los casos en que se requerirá para aprobar la desincorporación de bienes del dominio público municipal de mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al municipio más allá del término de la gestión respectiva;

3. La forma y condiciones en que los gobiernos estatales asuman la prestación de un servicio público para que lo ejerzan por el término que la Legislatura local autorice, cuando no se pueda hacer dentro de la administración municipal así como de las acciones necesarias para que el servicio transferido pueda ser prestado por el municipio;

4. Establecer los medios de impugnación necesarios para resolver los conflictos que surjan en el ejercicio de las funciones municipales.

c) Las bases normativas no podrán en ningún caso:

1. Establecer la organización administrativa interna de los municipios;

2. Establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales que no sean miembros del Ayuntamiento;

3. Constituir a la propia Legislatura o a algún otro órgano o ente distinto a los ayuntamientos, como instancia de decisión administrativa o patrimonial.

III. Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado público

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques, jardines, y demás infraestructura urbana y rural

- h) Seguridad pública
- i) Tránsito y transporte público
- j) Catastro
- k) Plantas para el tratamiento de aguas residuales
- l) Instalaciones para el tratamiento de desechos sólidos
- m) Los demás que las Legislaturas locales determinen en concurrencia con los municipios según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de cada uno de ellos.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre su ayuntamiento y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Asimismo, podrán celebrar convenios con el estado para que se haga cargo en forma subsidiaria y temporal de alguno de sus servicios públicos, cuando por sus situaciones particulares, se encuentren impedidos para ejercerlas.

Los municipios se coordinarán con las instancias de los estados y la Federación para integrar el Sistema Estatal y Nacional de Seguridad Pública.

Los municipios podrán constituir asociaciones conforme a la ley, para la consecución de fines comunes, estas asociaciones serán sujetos de derecho público y gozarán de las prerrogativas que la ley señale.

IV. ...

V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para coordinarse con el estado y la Federación en materia de protección civil; formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico local. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva será municipal. Los jefes de la fuerza pública municipal actuarán bajo el mando inmediato de los presidentes municipales. Los jefes de la fuerza pública municipal, en todo caso acatarán las órdenes que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados les transmitan, en ocasión de su residencia habitual o transitoria en el municipio de que se trate, exclusivamente cuando se susciten 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.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116. Los estados adoptarán para régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre y autónomo.

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir

el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

II. El número de representantes en las Legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población no exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las Legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los estados.

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administra-

ción de justicia o que merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las Legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnadas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disposiciones presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo,

las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

VI. Las relaciones de trabajo ente los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, y

VII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Las Legislaturas locales garantizarán en la ley, la forma y condiciones en que los gobiernos estatales deban asumir la prestación de un servicio público de algún municipio que se declare impedido para hacerlo mediando causa grave. Una vez asumida la función por el estado, la ejercerá por el término que la Legislatura local autorice, realizando las acciones necesarias para que el servicio transferido vuelva al ámbito del municipio que se trate lo más pronto posible.

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Se deroga cualquier disposición que se oponga al presente decreto.

Artículo tercero. Las Legislaturas locales y la federal, contarán con un término de ciento veinte días naturales para adecuar su marco jurídico al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los quince días del mes de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Proceso legislativo. La iniciativa fue presentada en el pleno de la Cámara de Diputados por Carmelo Enríquez Rosado, a nombre del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, dictaminada y aprobada el 17 de junio de 1999.

2000

Vicente Fox Quesada

Iniciativa de la Cocopa*

A partir del primero de diciembre pasado, el diálogo del nuevo gobierno se inicia con hechos y no con palabras; este diálogo busca restablecer la paz en el estado de Chiapas.

México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes. La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás. Por el contrario, nuestra unión debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que integran la Nación.

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (número 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil,

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVIII, primer periodo ordinario, año I, diario 30, 7 de diciembre de 2000.

así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para la totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron un conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la Cocopa es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones

jurídicas que habrán de prevalecer, ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello y de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la Cocopa. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ellas se inscriben en el marco del nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–.

La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo, prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Deben destacarse las disposiciones de la propuesta que persiguen adecuar la estructura y circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

Entiendo que la propuesta de la Cocopa debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional, mismo que fue frecuentemente reiterado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas –reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del artículo 4º constitucional–, se proponen sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado mexicano.

La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un Estado dentro del Estado mexicano. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano: el Estado mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el conte-

nido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado mexicano y que señalan los Poderes Supremos de nuestra Unión.

Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción II del artículo 4º, no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Asimismo, en relación con los “territorios” de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción V del artículo 4º, debe precisarse que no constituyen jurisdicciones separadas del territorio nacional. En ellos sigue vigente el principio del artículo 27 constitucional, según el cual la propiedad originaria de tierras y aguas en el territorio nacional corresponde a la Nación. En consecuencia, el territorio de los pueblos indígenas de México no deja de ser el territorio de la Nación mexicana.

El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en el sentido de subordinar jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes, y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, deben interpretarse en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.

Por todo lo anterior, subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional. Deberá interpretarse en consistencia con los principios de unidad nacional, de prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional.

Una reforma constitucional no puede, por definición, ser inconstitucional. Sostener lo contrario implicaría que las propuestas de modificación a la Ley Fundamental estarían viciadas de inconstitucionalidad, y ello anularía cualquier posibilidad de cambio de nuestro orden jurídico. Lo que es más, ese criterio supondría la existencia de contenidos vedados a un Poder que no debe tenerlos: el Constituyente Permanente, quien es depositario de la soberanía popular y sobre el cual no existe poder estatal jerárquicamente

superior. Por tanto, desde el punto de vista jurídico, lo que diga el Poder Constituyente es la Constitución.

Sé que la solución integral a esa situación no puede, ni debe, limitarse a reformas jurídicas. Es indispensable seguir avanzando para poner fin a la situación de discriminación y marginación de los indígenas, así como para hacer realidad y darle plena eficacia a la superación de las diferencias impuestas por el propio orden jurídico.

Por ello, de manera paralela a la reforma constitucional propuesta, el Estado debe adoptar una política integral tendiente a que los indígenas, considerados individual y colectivamente, tengan acceso a nuevas oportunidades de superación.

Como primera muestra del nuevo ánimo que orientará la actividad del Ejecutivo Federal, he ordenado el repliegue de buen número de tropas del Ejército Mexicano en la zona de conflicto en el estado de Chiapas.

En los próximos días y semanas, la sociedad y los pueblos indígenas serán testigos de más acciones que buscarán contribuir a la distensión y al reencuentro del Estado nacional con los pueblos indígenas. Otra vez intento que el nuevo gobierno hable con hechos concretos y no con declaraciones que se pierden en el olvido.

Todo acto del nuevo gobierno estará guiado por el respeto, la inclusión y la pluralidad. Sin ellos, será imposible alcanzar el desarrollo humano y el bienestar, requisitos indispensables para conseguir la paz, la justicia social y la plena unidad de todos los mexicanos.

Como presidente de la República, demuestro mi compromiso con las acciones, porque éstas son siempre el discurso más elocuente. En consecuencia, con fundamento en las facultades que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de usted, ciudadano presidente, someto a la consideración del H. Senado de la República la siguiente iniciativa de

Decreto

Artículo único. Se reforma el artículo 4º, primer párrafo, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4º, recorriéndose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a

ser tercero; la fracción xxviii al artículo 73; un segundo párrafo a la fracción v del artículo 115, recorriéndose en su orden el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; las fracciones ix y x al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción ii del artículo 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4°. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquéllos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las Constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 18. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Artículo 26. (...)

(...)

(...)

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

(...)

Artículo 53. (...)

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

(...)

Artículo 73. (...)

I. a XXVII. (...)

XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4° y 115 de esta Constitución;

XXIX a XXX. (...)

Artículo 115. (...)

I. a IV. (...)

V. (...)

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos les darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social;

(...)

VI. a VIII. (...)

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho.

Las Legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Artículo 116. (...)

(...)

I. (...)

II. (...)

(...)

(...)

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las Legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

III. a VII. (...)

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal a los cinco días del mes de diciembre de dos mil.

Sufragio Efectivo. No Reelección

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos
Vicente Fox Quesada

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo DLXXV, número 10, 14 de agosto de 2001.

2000

Partido **R**evolucionario **I**nstitucional

Facultades explícitas y facultades concurrentes*

I

Nuestro federalismo ha sido columna vertebral en la construcción de la República.

Conjunción de tesis vigorosas y premoniciones geniales, es, a la vez, un federalismo militante que se ha abierto paso, no sin problemas, para lograr su plenitud. Cuerpo de ideas que aspira a ser, más que doctrina, principio de igualdad y norma para la convivencia; historia compartida e identidad colectiva que deben plasmarse en benéficas leyes. Decisión vital para arraigar al hombre a su tierra y reconocer en los estados, el origen y el destino de la Unión.

Su asunción no puede ser, por ello, ejercicio mecánico ni inmutable; tampoco fluctuante o ambiguo. Implica, evidentemente, una reflexión cuidadosa, pero, sobre todo, una práctica empeñada en redistribuir el poder público y devolver las facultades que, siendo originarias de las entidades federativas, deben ser reclamadas por éstas como derechos y deberes, como oportunidades y responsabilidades.

Para los primeros legisladores, nuestra definición republicana fue, además de civilizadora, un acto fundacional; acontecimiento jurídico y expresión de voluntad política que creó instituciones. Pacto nacido de la razón y del interés general, conversión de una multitud en sociedad organizada.

El Estado mexicano se integró, así, por dos órdenes diferenciados y, a la vez, complementarios, que debían coordinarse para conseguir fines particulares, objetivos compartidos y, por encima de ellos, un propósito colectivo

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVIII, primer periodo ordinario, año I, núm. 31, 12 de diciembre de 2000.

superior. En tal sentido, el Constituyente adoptó un criterio que, siendo de enunciación, también lo fue de exclusión, y que se podría parafrasear así: lo que no esté expresamente atribuido a la Federación, corresponde en principio y en tanto no haya disposición que lo contravenga, a los estados.

Hubo, desde luego, razones para ello: nuestro federalismo tiene su origen en los planteamientos y debates surgidos desde el inicio de nuestra vida independiente. Se trataba de definir un modo de ser que no riñera con la indispensable unidad nacional; era cuestión de reunir efectivamente o desintegrarse. Por eso, el sistema federal fue la opción de un pueblo que, acogéndolo, se volvió comunidad para vivir, como el término lo indica, unidos en lo común.

A lo largo de más de 150 años, el país ha sufrido transformaciones y deformaciones en el proceso durante el cual buscó adaptar el modelo federal a una realidad que se manifestaba, con frecuencia, francamente contradictoria. Evolución permanente, sí, pero a la vez sucesión interminable de legados y rezagos, de hazañas y sacrificios, de luces y sombras.

De ahí la necesidad de revalorar las diversas dimensiones –la jurídica, la social, la política– de esta decisión fundamental de los mexicanos.

En distintas épocas, el Constituyente ha refrendado su certeza de que México adoptó el federalismo por la enorme riqueza que nos distingue, por la variedad de su geografía física y la diversidad de su geografía humana. Por eso mismo, nuestra determinación federalista no podía limitarse a consagrar una forma de Estado; debía elevar también a rango constitucional, las libertades ciudadanas y, en armonía con éstas, las reivindicaciones enarboladas por grupos y organizaciones.

La Revolución Mexicana, si bien nace como un movimiento por la restitución de los derechos políticos, acaba vinculándolos con la postulación de nuevos y avanzados derechos sociales. La educación, la salud, el empleo digno y remunerador, entre otros muchos, se volvieron temas centrales de la agenda del Estado federal.

Durante medio siglo, los gobiernos de la revolución asumieron, en forma sucesiva y con notorio éxito, la responsabilidad de generar bienestar. En algunos casos, atendiendo a razones seculares; en otros, al cumplir compromisos programáticos, y en muchos más, por dar respuesta a las demandas coyunturales o a los reclamos emergentes.

De tal situación resultó la continuidad histórica y, al mismo tiempo, la modernización del país; hubo estabilidad y, con ella, un desarrollo sostenido que se extendió en beneficio de una población que crecía aceleradamente y

dejaba de ser, en su mayoría, rural. Sin embargo, al concentrar decisiones y recursos, estímulos y posibilidades, el país se enfocó hacia un centralismo de facto, ajeno e incluso, a veces, hasta adverso a la apertura de los espacios que exigía una sociedad cada vez más crítica y participativa.

El balance es, pues, ambivalente: ventajas y perjuicios se combinaron, cincelandó el rostro de una modernidad que engendró progreso, pero también acarrió atraso. Siempre fue así, hoy se trata de mantener lo que resultó positivo y enmendar los errores del pasado.

II

La ley evoluciona y la sociedad también. El derecho nace de la realidad y, a su vez, la transforma hasta convertirla, en interminable dialéctica, en nuevas normas.

El modelo adoptado, siendo útil en su momento, fue rebasado por hechos inéditos y continuos desafíos. No podía ser de otro modo. Tras vigorosas reformas y firmes decisiones, contamos hoy con un sistema constitucional avanzado, que considera al municipio como un tercer orden de gobierno, con atribuciones propias y responsabilidades particulares: como el gobierno doméstico.

El avance es indiscutible: la vocación municipalista del federalismo mexicano ha robustecido el ámbito en donde la autoridad se encuentra más cerca de las personas, de sus vivencias y sus aspiraciones; sin embargo, también ha propiciado desequilibrios y, paradójicamente, ha generado nuevas formas de dependencia de las comunidades frente al poder central.

Ahora se trata de impulsar a los estados que fueron los suscriptores del pacto federal. Es importante su tarea en la ejecución de programas federales, pero será mejor que diseñen e instrumenten políticas públicas que respondan a una realidad local, sin perder de vista la situación nacional. Ha constituido un avance significativo que las entidades dispongan de más recursos, pero será más federalista la medida cuando ejerzan su potestad tributaria y sean menos dependientes. Reconocerles sus facultades originarias y permitirles ampliar su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos.

Nadie pretende favorecer a unos en detrimento de otros, ni invertir los términos de una relación desigual: la concentración del poder, asfixia; la dispersión del esfuerzo, agota.

Fortalecer al país, requiere vigorizar a los estados y, con éstos, a sus municipios, pues el todo será siempre más sólido en la medida en que lo

sean las partes que lo constituyen. No es una concesión generosa, es una reivindicación obligada.

Evitemos posiciones arbitrarias y actitudes voluntaristas. Rechacemos las visiones genéricas que, por imprecisas, son inútiles; pero también los enfoques insulares que, por limitados, disuelven. Que nadie haga más de lo que la ley le permite, pero tampoco menos de lo que la ley le otorga. Postulamos federalismo, no feudalismo.

Un federalismo que, inspirado por la prudente audacia, sea al mismo tiempo factor de equilibrio y de inclusión. Que a cada uno reconozca sus derechos y a todos devuelva las potestades con las que podrán generar recursos para aumentar la obra pública o mejorar los servicios básicos, potenciar el esfuerzo colectivo y asegurar el retorno del gasto social; pero que incorpore además a la competencia local, atribuciones plenamente justificadas en el combate a la pobreza, la atención a los grupos vulnerables, el desarrollo comunitario, el fomento económico o la protección al medio ambiente, por sólo citar algunos aspectos de la vida pública que le dan compromiso social al quehacer del gobierno y alientan la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder.

Un federalismo eficaz y cooperativo, que tenga contenido social y rostro humano. Ésa es la propuesta; ésta, la aportación que queremos hacer al proyecto nacional.

III

La Carta Magna asigna unas facultades a la Federación y otras a las entidades federativas, así como prohibiciones a aquélla y a éstas; también establece facultades concurrentes, coexistentes y de auxilio. No hay en su texto, de hecho, un solo artículo que consigne la totalidad de las facultades otorgadas a los diversos órdenes de gobierno del Estado mexicano; los núcleos de facultades expresas se encuentran en diversas disposiciones, tanto de la Constitución federal, como de las particulares de los estados.

El entramado institucional que ello supone, exige revisar objetivamente las atribuciones hasta ahora otorgadas a distintos órganos y ámbitos de gobierno, a fin de que cada uno asuma su responsabilidad pública. No es cuestión de elaborar una lista de atribuciones que, por lo demás, no puede ser exhaustiva; menos aún de modificar arbitrariamente el orden constitucional.

La iniciativa que ahora sometemos a la consideración del poder revisor de la Constitución, propone reformas de fondo que fortalecen al federalismo,

a través de adiciones y adecuaciones a diversos preceptos de nuestra Ley fundamental. Son cambios que recuperan nociones e intuiciones del Constituyente, pero que a la vez reflejan ideas e ideales del actual legislador; que abrevan y proyectan, recuperan y trascienden.

Hablar de concurrencia, supone que los ámbitos de gobierno se complementan, en sus respectivos niveles de actuación y conforme a sus condiciones particulares, en aspectos que, al menos en parte, no le toca atender a una sola instancia y son, de hecho, del interés de todos.

Por ello, se propone modificar el artículo 4º para sustituir el término de Federación por el de gobierno federal, por tener éste una connotación jurídica más precisa; además de establecer la participación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en la atención de la salubridad general, ya que se trata de una materia de evidente impacto público y comunitario.

Por tratarse de un tema vinculado con el acervo cultural y la identidad regional de las comunidades que integran el ser nacional, se suprime la referencia, en la fracción xxv del artículo 73, de la exclusividad del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, estableciéndose la concurrencia de los otros ámbitos de gobierno.

Se reforma, también, el último párrafo de la fracción xxix del mismo artículo, con el objeto de que las entidades federativas participen, aparte de las contribuciones especiales, de todas las contribuciones federales que se recauden.

Si bien se han hecho innegables esfuerzos para atender el reclamo de los estados, en el sentido de recibir más recursos para el financiamiento de sus planes y programas, es imposible soslayar que la legislación de la materia remite a un régimen exorbitante, avasallador, y, por ende, inequitativo, puesto que participar en él supone adhesión y aceptación de reglas y condiciones.

En efecto, siendo en principio una medida de apoyo, el establecimiento del sistema de coordinación fiscal desembocó en un trato lesivo y desventajoso para los estados, pues a la arrogación de las atribuciones impositivas, por parte del gobierno federal, le siguió la adopción de un mecanismo de concentración y control, ya que la decisión de no participar, siendo formalmente opcional, acarreaba la pérdida de beneficios sustanciales.

Lejos de eso, acceder al reparto fiscal no debe suponer una disyuntiva que es, desde cualquier ángulo, inadmisibles: someterse o excluirse.

Lo que debe haber es un régimen en que la necesaria coordinación no devenga en dependencia, sino que descansa en el más irrestricto ejercicio de

la libertad de participar para la consecución legítima de un interés y el cumplimiento de una obligación jurídica y un compromiso social. Un régimen que no imponga y se preocupe más bien por atraer; que abra cauces y nunca ponga diques.

Para que los estados cuenten con más recursos al aumentar los rubros que integran el monto de lo participable, esta iniciativa considera saludable la adopción de ciertos principios y criterios, como se observa en otras materias, igualmente reguladas por la Constitución, a efecto de orientar la expedición de los lineamientos que deban regir dicho reparto y, sobre todo, de impedir que éste llegue a ser contrario a las expectativas y a las necesidades de los miembros de la Unión.

Como principios, incluimos el de equidad, pues la participación tiene que ser proporcional y adecuarse a las características de cada estado, y el de justicia distributiva, ya que los que tienen menos deben recibir apoyos adicionales que atemperen las disparidades y permitan dar a todos, un nivel de vida digno.

Como criterios, se mencionan el de población, por ser un indicador objetivo respecto del número de personas a las que se debe atender; el de marginación social, que sirve de referencia a las políticas de desarrollo regional y de combate a la pobreza; el de desarrollo económico, que alienta, a partir de las llamadas ventajas comparativas, la productividad y la competitividad, y el de esfuerzo recaudatorio, que busca reconocer el desempeño acreditado por cada estado en el cobro de sus propias contribuciones.

Se trata, en pocas palabras, de elevar a rango constitucional el reparto fiscal. No es otro el sentido de los artículos 40 y 41 constitucionales, en los que la voluntad soberana del pueblo sustenta, por igual, al Estado federal y a las entidades federativas que lo integran.

Retomando el tema de las funciones en cuyo ejercicio deben participar dos o más ámbitos de gobierno, se propone modificar la fracción xxix-E del mismo artículo 73, a fin de establecer la concurrencia del gobierno federal, de los estatales y de los municipales, en la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, en especial las de abasto y otras socialmente necesarias, pues a todos compete, en diferentes niveles y conforme a prioridades distintas, pero complementarias, el fomento de las actividades productivas que inciden en las condiciones de vida de las personas y en el mejoramiento macroeconómico de la sociedad.

De forma semejante, con el propósito de incrementar el concurso de

la comunidad en el desarrollo regional y fortalecer la vida local, esta iniciativa propone adicionar un párrafo a la fracción v del artículo 115, para incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones así como en la realización y supervisión de las obras y las acciones del ámbito municipal de gobierno. Se aprovecha, de esa suerte, el gran capital humano y la arraigada tradición solidaria que nos caracterizan y que se expresan cotidianamente a través del fenómeno asociativo, la colaboración vecinal y el trabajo comunitario.

IV

El agravamiento de los antiguos rezagos y la aparición de los nuevos desequilibrios, reclama hoy, más que una administración del espacio, una visión de gobierno en la que participen autoridades y se apliquen legislaciones correspondientes a distintas esferas competenciales, sobre todo ahí en donde los municipios y las entidades federativas han formado una continuidad demográfica.

En esos casos, el crecimiento desbordó límites y jurisdicciones, por lo que se ha hecho necesario abordar los problemas del desarrollo urbano con perspectiva integral y prospectiva de largo plazo. Tal es el objeto de una nueva disciplina jurídica que ha rebasado el simple enfoque de los asentamientos humanos y a la que procede dotar ahora de sustento constitucional. Se trata de apuntalar el derecho metropolitano.

Es conveniente que la previsión, ya consignada en el artículo 122, de la coordinación metropolitana, comprenda no sólo al Distrito Federal, sino que pueda darse también entre los estados y los municipios de una misma área metropolitana, y entre éstos y aquéllos, de modo que den respuesta conjunta a los retos de la convivencia y la gobernabilidad en las cada vez más numerosas metrópolis.

En consecuencia, se agregan dos párrafos a la fracción vii del artículo 116, con objeto de proponer que los estados puedan asociarse entre sí y, cuando se requiera, con sus municipios, para la ejecución de obras y servicios metropolitanos. Se busca, asimismo, que el gobierno federal y las entidades federativas acuerden, en ejercicio de su responsabilidad compartida, los mecanismos que aseguren la coordinación de políticas y acciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

V

Se adiciona una fracción VIII al artículo 116 para establecer, de manera enunciativa, facultades exclusivas de los estados, a fin de que puedan regular materias que tradicionalmente han sido de su injerencia, como es el caso de las funciones registrales, la atención a grupos sociales o el diseño de las políticas de desarrollo urbano y regional.

Se cubre, así, una laguna constitucional, toda vez que la Carta Magna sólo dota de facultades expresas a la Federación y a los municipios.

Mención aparte merece la regulación sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos. Si bien ha sido una atribución de la Federación, consideramos que por la aplicación de las leyes agrarias, así como por la reducción en la magnitud territorial del problema, mantener esa materia en aquel ámbito ya no se justifica.

VI

Reivindicar es recuperar. Esta iniciativa pretende dar un paso significativo en la reformulación del esquema hacendario mexicano.

Se propone añadir una fracción IX al artículo 116, a fin de precisar que las entidades federativas pueden administrar libremente su hacienda, la cual se formará, entre otros elementos, con las participaciones que derivan de las contribuciones federales que les corresponden.

Significa complementar la propuesta de reforma al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, para que, además de recibir mayores recursos por participar de todas las contribuciones federales derivadas de la coordinación tributaria, reasuma, mediante una disposición sustantivamente federalista, una responsabilidad hacendaria superior.

Nuestro objetivo es fortalecer la competencia tributaria estatal y mejorar los mecanismos de coordinación que ya contempla nuestro sistema legal, para que el federalismo mexicano sea, no sólo en la letra sino en los hechos, un régimen justo y, a la vez, solidario; retributivo y compensador. Un régimen que mantenga vigente, además del pacto político, una gran alianza social y económica; que haga posible la redistribución del poder y sienta las bases de una auténtica revolución fiscal. Nuevas reglas, pero con responsabilidades explícitas y recursos suficientes.

Se busca, aquí también, el reconocimiento constitucional en materia impositiva que hasta ahora sólo se otorga a los ámbitos federal y municipal.

En efecto, el sistema de competencia impositiva en México descansa en los principios de: a) concurrencia contributiva de la Federación y de los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos; b) limitación de la facultad impositiva a los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación, de acuerdo con la fracción xxix del artículo 73 y c) las restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados, conforme a los artículos 117 y 118, todos de la Ley suprema.

Por lo anterior, consideramos que, al no haber un señalamiento en el texto constitucional que haga explícita la potestad tributaria de los estados, tanto en los rubros exclusivos como en los concurrentes, éstos se encuentran en grave desventaja al momento de ejercer sus atribuciones.

Se propone señalar la facultad exclusiva de las Legislaturas de los estados para determinar contribuciones respecto al consumo de bienes y la prestación de servicios, como sucede en los países en donde dicha atribución es sólo de los estados o, en todo caso, de éstos y de la instancia federal.

Este punto es de la mayor importancia: reintegrar su potestad impositiva a los estados, no significa soslayar las dificultades que entraña para una administración local, el ejercicio de atribuciones cuya centralización fue históricamente inevitable, y aun, en ciertos aspectos, conveniente para el logro de los fines que se perseguían. No está de más reiterar: nuestro objetivo es que se devuelvan derechos derivados del ejercicio de la soberanía por parte de los miembros que integran la Federación. Para su beneficio, nunca para perpetuar atrasos o crear confusión, mucho menos para provocar disfuncionamientos o vulnerar la estabilidad del sistema fiscal mexicano.

Al consignar como facultad exclusiva de las entidades federativas el establecimiento de las contribuciones sobre el consumo de bienes y servicios, esta iniciativa reserva para la legislación secundaria la definición de las normas y los procedimientos que den coherencia y orden al ejercicio de dicha potestad, de modo que, en su relación paritaria, los estados convengan, con claridad y armonía, las reglas para el disfrute de sus derechos particulares y la adopción de variadas acciones mancomunadas. Para que haya unidad, resultado de lo bien avenido.

Se busca, con ello, traducir en hechos concretos la idea originaria de la Federación, entendiéndola como una asamblea de estados soberanos que convergen, deliberan, coinciden. Que llegan a acuerdos y se hacen mutuamente cesiones.

Esta iniciativa se inspira en una convicción federalista y republicana, que atiende a necesarios gradualismos y a circunstancias peculiares. Bajo

tal premisa, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal precisará los mecanismos de compensación que eviten, primero, efectos regresivos en la captación de los ingresos fiscales por parte de algunos estados, y segundo, que otros adopten medidas que, aun soberanas, lleven a una competencia innecesaria y, desde luego, inconveniente.

Se contempla, además, la posibilidad de que los gobernadores de los estados y el Ejecutivo Federal suscriban convenios de colaboración, aprobados por las Legislaturas locales, para establecer, en cada caso, la forma más adecuada de administración de estas contribuciones.

Es evidente que ello requerirá de un amplio acuerdo nacional, que evite arreglos unilaterales y someta a consenso las decisiones, inaugurando una relación horizontal y, en esa medida, acorde a las necesidades y las aspiraciones de las partes involucradas. Se trata, en suma, de darle mayor sustento al pacto federal.

Respecto al Distrito Federal, se propone otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad sobre la ocupación y enajenación de terrenos baldíos, de forma similar a lo previsto para las otras entidades federativas.

VII

En cuanto al artículo 124, nuestra Constitución asigna al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa: de un lado, la regulación propiamente de las funciones del gobierno de la República y que es la federal, y del otro, la relativa de los gobiernos de las entidades federativas, que es de aplicación local.

Toda vez que este artículo se ubica en el Título de las “Previsiones Generales”, que atañe por igual a los ámbitos de gobierno, se propone establecer un listado de facultades concurrentes para el gobierno federal, los estatales y los municipales.

Cabe recordar que dichas atribuciones han podido ser reguladas según estas posibilidades: a) los estados sólo pueden legislar en caso de que el gobierno federal no haga uso de sus competencias; b) la regulación de tales materias se deja en principio a los estados, pero el gobierno federal puede legislar sobre ellas cuando considere necesaria una regulación unitaria, y c) la legislación básica toca a la Federación y la legislación detallada o reglamentaria, a los estados.

Así ha sido hasta ahora. Lo que esta iniciativa pretende es perfeccionar el sistema de facultades explícitas de cada ámbito de gobierno y, para evitar

la arrogación de atribuciones que de manera libérrima ha ejercido la Federación, en términos de lo preceptuado por el artículo en comento, que por cierto, se mantiene esencialmente idéntico, los estados deben estar en la condición jurídica de ejercer todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Ley fundamental al gobierno federal.

Los gobiernos locales tienen la madurez y la capacidad para asumir ese compromiso con responsabilidad. Reconocerlo es una expresión de federalismo y es, desde luego, una manifestación de confianza.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los senadores del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el siguiente:

Proyecto de decreto que reforma los artículos
40, 73, 115, 116, 122 y 124 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma el párrafo cuarto del artículo 4º; del artículo 73, se deroga la fracción XIX y se modifican la fracción XXV, el último párrafo de la XXIX y la XXIX-E. Se agrega un último párrafo a la fracción V del artículo 115. Se adicionan dos párrafos más a la fracción VII y las fracciones VIII y IX del artículo 116. Al artículo 122, Base Primera, fracción V, se le incluye un nuevo inciso o) y el anterior pasa a ser el inciso p), y se reforma el artículo 124, para quedar como sigue:

Artículo 4º. ...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia del gobierno federal, de los estatales y del Distrito Federal, y de los municipales, en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone esta Constitución.

Artículo 73. ...

I. a la XVIII. ...

XIX. Derogada.

XX. a la XXIV...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas

rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales: de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. a la XXVIII. ...

XXIX. Para establecer contribuciones:

a) al g)...

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, así como de todas las contribuciones federales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, pero siempre tomando en consideración los principios de equidad y justicia distributiva y los criterios de población, marginación social, desarrollo económico y esfuerzo recaudatorio. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-B. a la XXIX-D. ...

XXIX-E. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estatales y de los municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios socialmente necesarios;

XXIX-F. a la XXIX-J. ...

XXX. ...

Artículo 115. ...

I. a la V. ...

a) al i) ...

En todos los casos, el gobierno municipal deberá incorporar la participación ciudadana en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras y acciones que realice.

VI. a la X. ...

Artículo 116. ...

I. a la VI. ...

VII. ...

Los estados convendrán entre sí y, eventualmente, con sus municipios, la planeación y ejecución de acciones comunes que den respuesta a los problemas derivados de la conurbación en sus respectivos territorios, o bien, que tiendan a promover el desarrollo regional cuando éste rebase la competencia territorial de un solo orden de gobierno.

Para la planeación y ejecución de obras y la prestación de servicios de carácter metropolitano, las entidades federativas y el gobierno federal deberán establecer mecanismos que aseguren la coordinación de políticas y acciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

VIII. Las entidades federativas, en los términos que establezcan las leyes que para tal efecto expidan las Legislaturas locales, tendrán, enunciativa y no limitativamente, facultades exclusivas en la regulación de las siguientes materias:

- a) Estado civil de las personas;
- b) Función notarial;
- c) Registro público de la propiedad;
- d) Instituciones de asistencia privada;
- e) Titulación y autorización del ejercicio profesional;
- f) Transporte urbano;
- g) Vivienda;
- h) Desarrollo regional;
- i) Ocupación y enajenación de terrenos baldíos;
- j) Atención a la juventud, y
- k) Servicios de seguridad prestados por empresas privadas.

IX. Las entidades federativas administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las participaciones derivadas de las contribuciones federales que les corresponden; de los ingresos generados por la prestación de servicios a su cargo; de los rendimientos de los bienes que les pertenecen, y de las contribuciones que las Legislaturas locales establezcan a su favor.

Es facultad exclusiva de las Legislaturas locales, establecer las contribuciones sobre el consumo de bienes y la prestación de servicios. Las entidades federativas convendrán, en los términos que la ley señale, las tasas de dichas contribuciones para darle coherencia y orden al ejercicio de la potestad tributaria.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contendrá los mecanismos

de compensación que garanticen la aplicación de los principios del reparto fiscal que consagra esta Constitución.

Los gobernadores de los estados podrán acordar con el Ejecutivo Federal, a través de convenios de colaboración, la forma de administrar las contribuciones sobre el consumo de bienes y la prestación de servicios. Dichos convenios deberán ser aprobados por la Legislatura local respectiva.

Artículo 122. ...

A a C...

Base Primera, I. a la V. ...

a) al ñ) ...

o) Fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos;

p) Las demás que le confiera expresamente esta Constitución.

Base Segunda a Base Quinta...

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución al gobierno federal, se entienden reservadas a los gobiernos de los estados.

Corresponde al gobierno federal, a los gobiernos de los estados y a los de los municipios, el ejercicio de facultades concurrentes respecto a las siguientes materias:

a) Educación;

b) Salud y salubridad general;

c) Asentamientos humanos;

d) Vías de comunicación;

e) Transporte, con excepción del urbano, aéreo y marítimo;

f) Protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico;

g) Conservación de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos;

h) Fomento agropecuario;

i) Protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales;

j) Acciones de orden económico y de abasto, en términos de la fracción XXIX-E del artículo 73 de esta Constitución;

k) Protección civil;

l) Turismo, y

m) Deporte.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor seis meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las facultades mencionadas en el artículo 124 contenido en el presente decreto, de ninguna manera excluyen a las que ya venían ejerciendo los estados.

Tercero. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, dispondrán lo necesario para la modificación de las leyes secundarias respectivas a que dé lugar la aprobación del presente decreto.

Cuarto. El gobierno federal y los gobiernos estatales dispondrán lo necesario para que la transferencia de facultades y recursos, de la Federación a los estados, que deba realizarse por virtud del presente decreto, se haga de manera gradual y ordenada. Para tales efectos, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del mismo, las Legislaturas locales deberán haber aprobado la legislación aplicable a las materias respectivas. Los Ejecutivos Federal y estatales celebrarán dentro del plazo señalado y en los términos del presente decreto, los convenios de colaboración respectivos, para las transferencias necesarias.

Mientras los estados no cuenten con la legislación correspondiente y no concluya la transferencia derivada de los convenios de colaboración celebrados entre el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, seguirán aplicándose las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto.

Quinto. En tanto el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal instrumenta los mecanismos de compensación a que se refiere este decreto y a fin de garantizar la continuidad de programas y acciones, el reparto fiscal se hará conforme a las reglas de participación previstas en la ley secundaria respectiva. En ningún caso, las entidades federativas percibirán menos de lo que han recibido hasta ahora del monto de lo participable.

Sexto. En la ejecución de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros.

Recinto Legislativo del Senado de la República, a los doce días del mes de diciembre del año 2000.

El grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Senadores: Jackson Ramírez, Enrique (rúbrica); Aguilar Bodegas, José Antonio (rúbrica); Alanís Quiñones, Adrián (rúbrica); Aldana Prieto, Luis Ricardo (rúbrica); Ángeles Cerón, Esteban Miguel (rúbrica); Astudillo Flores, Héctor Antonio (rúbrica); Ayala Almeida, Joel; Bartlett Díaz, Manuel (rúbrica); Bonilla Robles, José Eulogio (rúbrica); Borrego Estrada, Genaro (rúbrica); Bours Castelo, José Eduardo Robinson; Canavati Tafich, Jesús Ricardo; Cantón Zetina, Óscar (rúbrica); Cañedo Benítez, Rafael (rúbrica); Cisneros Fernández, Joaquín (rúbrica); Colosio Fernández, Luis (rúbrica); Cota Osuna, José Carlos (rúbrica); Chaurand Arzate, Carlos (rúbrica); De la Vega García, Nezahualcóyotl (rúbrica); Díaz Castro, Lauro (rúbrica); Escalante Jasso, Aracely (rúbrica); Fernández Rodríguez, Marco Antonio; Gamboa Patrón, Emilio (rúbrica); García Torres, Antonio (rúbrica); Garza Galindo, Laura Alicia (rúbrica); Gil Elorduy, José Ernesto (rúbrica); Gómez Esparza, Fernando (rúbrica); Gómez Flores, Omar Raymundo (rúbrica); González Hernández, Yolanda Eugenia (rúbrica); González Parás, José Natividad (rúbrica); González Zarur, Mariano (rúbrica); Gutiérrez Gutiérrez, Alejandro (rúbrica); Guzmán Lagunes, Noemí Zoila (rúbrica); Hernández Deras, Ismael Alfredo (rúbrica); Hernández Enríquez, Silvia (rúbrica); Herrera Beltrán, Fidel (rúbrica); Jiménez González, David; Joaquín Coldwell, Addy Cecilia (rúbrica); Luebbert Gutiérrez, Óscar (rúbrica); Madrid Tovilla, Arely (rúbrica); Méndez Lanz, Víctor Manuel (rúbrica); Michel Camarena, Héctor (rúbrica); Mota Sánchez, Ramón (rúbrica); Navarro Quintero, Miguel Ángel (rúbrica); Ovando Martínez, Eduardo (rúbrica); Paredes Lara, Orlando Alberto (rúbrica); Pérez de Alva Blanco, Roberto (rúbrica); Rojas Gutiérrez, Carlos (rúbrica); Roque Villanueva, Humberto (rúbrica); Rubio Barthell, Eric Luis (rúbrica); Ruiz Ortiz, Ulises Ernesto; Sánchez Carreño, Miguel Sadot (rúbrica); Sauri Riancho, Dulce María (rúbrica); Sierra Sánchez, Germán (rúbrica); Tamayo Morales, Martha Sofía (rúbrica); Trujillo Zentella, Georgina (rúbrica); Vázquez Vigil, Tomás; Vicario Castrejón, Héctor (rúbrica); Zapata García, Jorge Doroteo (rúbrica); Camacho Quiroz, César (rúbrica).

Proceso legislativo. Presentada por el senador César Camacho Quiroz, en nombre del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Federalismo y Desarrollo Municipal, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 80 votos en pro y 18 en contra, el 27 de abril de 2006. Turnada a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.

2001

Partido **R**evolucionario **I**nstitucional

Municipio y política social*

Considero que los desafíos que enfrentamos reclaman una reforma de Estado dirigida, tanto a su propia estructura y a sus relaciones entre los órganos y órdenes de gobierno que lo componen, como a su papel en la economía y destacadamente, en el desarrollo social. Lo idóneo a mi juicio, sería partir de una reforma integral de la Constitución General de la República. En la medida que no se ha dado el momento político para este hecho estamos obligados a presentar iniciativas parciales de reforma a nuestra Carta Magna que, por las propias razones que la sustentan, impulsarán seguramente los consensos y los acuerdos fundamentales para el cambio político y social a que todos aspiramos.

El proyecto nacional contenido en la Constitución General de la República entraña un compromiso irrenunciable con la igualdad y la justicia social. Los derechos sociales, garantizados en los artículos 2º, 3º, 4º, 27 y 123, son conquistas que han marcado el perfil económico y social de la Nación y que dan sentido al esfuerzo colectivo de muchas generaciones.

La consecución de los derechos fundamentales en materia de educación, salud, trabajo, salario, vivienda que se inscriben en una concepción universal, que al principio parecía irrealizable, se han venido concretando al amparo de las leyes reglamentarias que el Congreso de la Unión ha dispuesto, así como por la renovación permanente del pacto social; del Estado con la sociedad, y del Pacto Federal; de la Federación con los estados y los municipios.

El problema social tiene varias dimensiones, a saber: el de la desigualdad en la distribución del ingreso, del consumo o de la riqueza; el de la desigual-

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LVIII, primer periodo ordinario, año II, diario 20, 30 de octubre de 2001.

dad entre los géneros o grupos de la población excluidos del desarrollo; el de los desequilibrios regionales; el de la pobreza moderada que se expresa como una situación relativa en los niveles de vida de las personas y las familias, y el de la pobreza extrema que se entiende como una situación económica absoluta de las personas y las familias que materialmente carecen de condiciones para superar los indicadores de bienestar que caracterizan su vida diaria.

En todo caso, resolver cualesquiera de estas expresiones de injusticia entraña un verdadero compromiso de todos, un enfoque integral y una visión de Estado, capaz de armonizar las estrategias económicas y sociales, de tal manera que ambas contribuyan al bienestar y al equilibrio social.

Ciertamente, el crecimiento económico es indispensable para crear las bases materiales del desarrollo social, pero no es suficiente para combatir las desigualdades y mitigar la pobreza extrema. Tampoco son suficientes los servicios y acciones del gobierno de alcance general, para dar cauce a la satisfacción de los derechos sociales universales, dado que aun existiendo la disposición de tales servicios como la educación o la salud, hay grupos de familias que no pueden acceder a esos beneficios. Tal es la complejidad de los fenómenos de pobreza extrema, marginación y exclusión social, que estructuralmente enfrentan la economía y la sociedad mexicanas.

La reforma de la economía promovida a inicios de los años ochenta evidenció que un grupo importante de la sociedad, que no ha tenido oportunidades de desarrollo, no estuvo en posibilidad de aprovechar los beneficios del crecimiento. Además, la presencia de crisis recurrentes hizo que el costo de la crisis ampliara las brechas entre los niveles de ingreso, consumo y de riqueza y, por tanto, extendiera el fenómeno de la pobreza.

De ahí que en la última década se ha propiciado un conjunto de modificaciones a las políticas públicas, en materia de desarrollo social y descentralización, que impactan significativamente los instrumentos para atacar el fenómeno pernicioso de la pobreza. Al mismo tiempo, se ha avanzado en una concepción integral que reconoce que, para superar este obstáculo, es indispensable un enfoque multidimensional que aborde, al mismo tiempo, los problemas de alimentación, salud y educación; de productividad e ingreso, y de acceso a los servicios básicos.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, por primera vez se estableció que el 65 por ciento de los recursos del entonces denominado ramo 26 (desarrollo social y regional) se distribuyera a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal con base a una fórmula que contempló

indicadores de pobreza de cada entidad federativa. A efecto de asegurar una distribución justa y equitativa y un mecanismo transparente y auditable, se aplicaron fórmulas similares de asignación de recursos de los estados a los propios municipios.

En noviembre de ese mismo año, como parte del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, el gobierno federal sometió a consideración de esta Asamblea, en el proyecto de decreto del Presupuesto para el Ejercicio de 1997, una estrategia de tres vertientes para superar la pobreza: A) el Programa de Educación, Salud y Alimentación, como un esfuerzo para romper el círculo de la pobreza extrema, caracterizado por la desnutrición, los altos índices de mortalidad infantil, el abandono escolar y, en general, condiciones de vida insalubres; B) la creación de oportunidades de empleo e ingreso que permitan aprovechar las capacidades personales y acrecentar el capital físico y social de las familias; y C) la construcción de infraestructura social para abatir los rezagos en materia de servicios de agua potable, drenaje, salud, educación y vivienda. En los últimos meses de 1997 inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación integrado por un conjunto de apoyos directos, así como con una transferencia monetaria que incentiva la permanencia de los niños y las niñas en las escuelas.

En el decreto que autorizó el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998 y en la Ley de Coordinación Fiscal, esta Asamblea aprobó una modificación decisiva en la descentralización de los recursos incorporando el ramo 33 denominado aportaciones federales a entidades federativas y municipios, por medio del cual se transfirieron a los estados, municipios y al D.F., significativos rubros del gasto social, de educación, salud, alimentación, infraestructura social, desarrollo regional y seguridad. La transferencia de estos recursos fue a través de la figura de aportaciones federales que, a diferencia de las participaciones, tiene un destino específico para otorgar a la ciudadanía la provisión de los servicios ligados a estos recursos, así como una asignación más o menos clara de las responsabilidades para cada nivel de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de dichas aportaciones, tal y como a partir de ese año se establece en la Ley de Coordinación Fiscal.

En el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Coordinación Fiscal de los años subsecuentes, se han ampliado y consolidado, tanto la estrategia de la superación de la pobreza, como la de descentralización de recursos a estados y municipios. A la vez, las reglas de operación para el conjunto de programas sociales implicados en el presupuesto, incluyendo los de ali-

mentación, han avanzado en la definición de la población beneficiaria de las transferencias monetarias o en especie, en la transparencia y en las acciones coordinadas de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, debemos reconocer que la multiplicidad de programas y el acelerado proceso de descentralización han dejado vacíos jurídicos e institucionales que pudieran constituirse en obstáculos para el propósito final de ampliar los horizontes de progreso y de oportunidades para todos los mexicanos.

Por un lado, en la Ley de Coordinación Fiscal, se han incluido criterios de asignación de recursos que son propios de la naturaleza de esta ley en el marco de un federalismo fiscal que aspira a consolidarse. A la vez, se han incluido criterios de carácter social que por el origen fiscal de ese ordenamiento secundario, han resultado francamente limitados. Se ha puesto, así, en evidencia la necesidad de una Ley de Coordinación en materia de desarrollo social más apropiada para establecer las normas, los criterios y las competencias institucionales que hagan posible la integridad y eficacia del conjunto de programas sociales aludidos. Así también, las disposiciones del decreto del Presupuesto de Egresos son insuficientes, ya que las modificaciones anuales están sujetas a la percepción coyuntural de los responsables de construir la propuesta de presupuestos o de los actores con capacidad de negociación que promueven, como es natural, intereses sectoriales o regionales específicos.

Por otro lado, las reglas de operación de los programas que siguen siendo responsabilidad de la Federación y las que son establecidas por los gobiernos de los estados, dejan espacios abiertos a la discrecionalidad, de tal manera que son comunes las diferencias entre gobiernos municipales y estatales y de éstos con la Federación, lo que finalmente deviene en ineficiencia e ineficacia en la aplicación del gasto, que finalmente afecta a la población de bajos ingresos.

En este marco, la diputada Clara M. Brugada Molina, del grupo parlamentario del PRD, presentó el 27 de abril de 2000 una iniciativa de Ley General de Desarrollo Social que intenta ser una alternativa para el problema en comento. El dictamen sobre dicha iniciativa, turnada a la Comisión de Desarrollo Social, ha tenido obstáculos por la propia complejidad del tema, además de que se requiere delimitar su ámbito de aplicación, en la medida que existen ya ordenamientos reglamentarios respecto de los derechos de educación, vivienda y salud, lo que deviene en dudas fundadas respecto a la pertinencia del actual marco constitucional sobre la materia.

Por otro lado, en este lapso se ha avanzado en las reformas constitucionales a los artículos 2º, que garantiza los derechos de las comunidades indígenas; 4º, que establece, entre otros, el derecho de las niñas y los niños a la alimentación, la educación y la salud, y se han presentado sendas iniciativas para ampliar el objeto de este artículo en materia de alimentación, así como del artículo 3º para hacer obligatoria la educación preescolar. Destacadamente, las reformas a la Constitución en materia de derechos y cultura indígena imponen un conjunto de obligaciones en torno a los programas sociales y a la urgencia de materializar la coordinación de los tres órdenes de gobierno en las acciones concretas para construir una propuesta integral de desarrollo social en las comunidades indígenas.

Considerando, además, que la mayoría de las fracciones parlamentarias tienen en su agenda legislativa la intención de promover una Ley sobre el Desarrollo Social, es pertinente promover adiciones a los artículos 73 y 115, en el afán de crear el marco constitucional pertinente del que derive una ley secundaria que establezca las bases de coordinación de las acciones de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de desarrollo social para la superación de la pobreza y la marginación.

En consecuencia de lo anterior, propongo a esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 73 fracción XXIX-D y 115, fracción v, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo primero. Se adiciona el artículo 73 fracción XXIX-D, en los siguientes términos:

Artículo 73.

XXIX-D. Para expedir leyes, sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; así como para establecer las bases de coordinación de las acciones concurrentes de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en los programas de desarrollo social para la superación de la pobreza, la marginación y la exclusión social.”

Artículo segundo. Se adiciona el artículo 115 fracción v, en los siguientes términos:

Artículo 115

V.....

j) Participar, conjuntamente con la Federación y los estados, en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo social para la superación de la pobreza, la marginación y la exclusión social.

Transitorio

Único. Las presentes reformas entrarán en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión social es un imperativo ético de la sociedad, es una obligación del Estado y una tarea que no admite demoras ni vacilaciones.

Mucho agradeceré se dé turno a las Comisiones de Puntos Constitucionales y en lo conducente, a la Comisión de Desarrollo Social.

Atentamente,

Diputado Narciso Alberto Amador Leal
Palacio Legislativo, San Lázaro, a 25 de octubre de 2001.

<p>Proceso legislativo. Presentada por el diputado Alberto Amador Leal (PRI). Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y para conocimiento de la de Desarrollo Social.</p>

2004

Red de Investigadores en **G**obiernos **L**ocales **M**exicanos

Bases para una reforma constitucional en materia municipal*

El presente documento ha sido elaborado por la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), en colaboración con la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados. Su objetivo es contribuir a la definición de los principios constitucionales que establezcan nuevas bases institucionales para el municipio en México.

El contenido de este documento aspira a condensar la perspectiva que desde la experiencia académica se reconoce sobre el municipio y sus actuales necesidades de modernización, asumiendo un enfoque integral y multidisciplinario. Su elaboración identifica en el municipio a una institución esencial para el desarrollo y para la consolidación de la democracia, así como a un ámbito de gobierno destinado a acrecentar su peso relativo en la estructura del Estado mexicano. Con este punto de partida, compartimos con los legisladores del país y con los propios actores del municipalismo mexicano una visión descentralizada y federalista de la Nación y de sus instituciones, que reconoce en el municipio un sustento estratégico para el desarrollo y gobernabilidad democrática de México.

Visión contemporánea

Con una perspectiva hacia el siglo XXI, la reforma municipal en México requiere fundamentar sus propuestas en las necesidades contemporáneas de la institución municipal, en la consolidación de la democracia de las sociedades municipales, en la concepción de lo local como nuevo eje del desarrollo nacional y, con una perspectiva más amplia, en lo esencial de la reforma

* Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (Iglom), *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, septiembre de 2004, pp. 3-38.

del Estado. Desde estos parámetros, la reforma municipal no es un proceso de dimensión local, con un impacto limitado; por el contrario, implica un amplio proceso de transformación nacional que avanza en dirección al perfeccionamiento de la democracia en el entorno más concreto para los ciudadanos; promueve además la descentralización de la vida pública y modifica el conjunto de la estructura y funcionamiento del Estado mexicano. Con estas características, en síntesis, la reforma municipal significa una nueva visión del Estado mexicano y del desarrollo nacional, de sus ejes, dinámica y actores fundamentales.

Trayectoria histórica

Del mismo modo que requiere asentar sus principios en el tiempo contemporáneo y en una visión prospectiva, la nueva reforma municipal no puede desligarse de la larga historia del municipio en México. En particular, no puede hacer abstracción del histórico debate constitucional que ha definido su actual perfil, con sus potencialidades y restricciones. Si bien los antecedentes del municipio se remontan a más de cuatro siglos en nuestro país, en nuestro marco legislativo contemporáneo sus fundamentos conceptuales tienen por sustento los debates originarios de la Constitución de 1857, los cuales heredaron las fuentes y parámetros jurídicos que asumió la Constitución de 1917, actualmente vigente. Reconociendo esta herencia, aún viva en aspectos esenciales, la nueva reforma municipal puede reconocerse como la fase contemporánea de una trayectoria social y legislativa construida a lo largo de casi 150 años.

El debate constitucional transcurrido durante este amplio periodo no puede ser ignorado, pues en él se condensan el mapa jurídico y el debate político que ha acompañado la historia del municipio mexicano. El reconocimiento anterior no se desprende únicamente del obligado respeto de la historia, sino por la continuidad de un proceso que requiere ser analizado y comprendido en sus expresiones aún vigentes a pesar del tiempo transcurrido. Con este parámetro histórico, el contenido contemporáneo de la reforma municipal puede comprenderse –y requiere diseñarse– como fase actual de un ciclo de largo tiempo.

Fuentes de la reforma municipal

La propuesta aquí ofrecida retoma entonces dos componentes centrales: las necesidades contemporáneas de la institución municipal, desde el horizonte de aquello que es factible plantear para el texto constitucional nacional en la

actual coyuntura. Adicionalmente, la recuperación del debate —y de los conceptos que han tenido continuidad— que sobre el municipio se ha expresado en el Legislativo federal en el periodo posterior a 1857.

Cabe precisar que la reforma de la institución municipal es un proceso que no se agota en los contenidos establecidos por la Constitución General del país. Nuestro sistema federal implica la atribución y responsabilidad de los estados para precisar, consolidar e incluso ampliar el contenido institucional del municipio. Adicionalmente, en ejercicio de sus propias atribuciones, los municipios pueden incidir sobre su propio desarrollo institucional, configurando a través de la reglamentación —o prácticas consuetudinarias— sus formas institucionales concretas. Considerando la complejidad y amplitud de este escenario, el objetivo del presente documento está acotado a los elementos esenciales del proceso, correspondientes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Descripción del documento

El presente documento está organizado en tres partes generales, que describen los temas fundamentales de la reforma municipal en el escenario contemporáneo. La primera, corresponde a la Dimensión histórica y conceptual, en la cual se analizan los componentes del debate legislativo sobre el municipio a partir de la Constitución federal de 1857, así como la continuidad de este debate histórico y político, considerando sus efectos en la Constitución de 1917, vigente. El objetivo específico es identificar la contribución del municipio en la composición del Estado mexicano, así como en el sistema federal, para concluir los lineamientos de reforma constitucional que están pendientes y que se derivan de este proceso de largo plazo.

La segunda parte es relativa a la Dimensión política, que corresponde al análisis de las necesidades de modernización institucional municipal que tienen efecto en la democracia local, su profundidad y calidad, así como en el desarrollo de la ciudadanía. La democracia municipal se reconoce como fundamento de la democracia en el conjunto de la Nación. En este rubro se analiza el sistema de representación política municipal y el sistema de participación ciudadana y vecinal, en donde se incluyen problemáticas específicas sobre temas como reelección inmediata, periodo de los ayuntamientos, atribuciones de la ciudadanía e integración de los ayuntamientos, de las cuales se derivan específicos lineamientos de reforma constitucional.

La tercera parte del documento consiste en la Dimensión administrativa y hacendaria, enfocada a revisar los temas de reforma pertinentes para la

modernización funcional e instrumental de los gobiernos municipales. En este caso, la reflexión y los lineamientos de reforma sugeridos están vinculados con el concepto de autonomía administrativa de los municipios y con el objetivo de consolidar una institución eficiente. Los temas específicos abarcan la organización administrativa interna, las modalidades en la provisión de las funciones y servicios, las bases para la coordinación y cooperación intergubernamental, así como las necesidades sobre profesionalización del servicio público municipal y las prácticas de planeación. De igual manera, se revisan el marco de las atribuciones municipales, con énfasis en aquellas concurrentes, así como los fundamentos de la hacienda municipal y sus respectivas necesidades de reforma.

Como puede concluirse de las tres dimensiones anteriores, los lineamientos de reforma aquí expuestos conciben a un municipio con una definición constitucional más coherente en la estructura del Estado y en el sistema federal mexicano; un municipio más evolucionado en su estructura democrática y con bases más sólidas para el ejercicio del autogobierno; y un municipio más responsable, funcional y eficiente, capaz de proveer en calidad, cantidad y equidad sus responsabilidades públicas.

El documento tiene textos complementarios que amplían ideas expuestas en el cuerpo principal, así como anexos relativos al marco institucional del municipio en las Constituciones de los estados y, adicionalmente, un sumario temático de las fuentes históricas y contemporáneas que ilustran el amplio e intenso debate legislativo sobre el municipio mexicano.

I. Dimensión histórica y conceptual

Para la presente propuesta, el análisis histórico tiene pertinencia por su capacidad para reflejar a los procesos y conceptos esenciales de la relación entre el municipio y el Estado mexicano. Los primeros, expresados a través de distintos actores sociales, de sus movimientos, organizaciones y particularmente a través de su acción política, que incluso ha comprendido periodos de conflicto armado. Los segundos, reflejados particularmente en el debate legislativo y en el reto de expresar en el marco jurídico nacional y de los estados a las posiciones políticas que han tenido al municipio como objeto central.

Ahora bien, del entorno correspondiente al debate legislativo, la presente propuesta ha recuperado sus conceptos esenciales, característicos de la visión *federalista* y *mexicana* del municipio. Ambos énfasis son necesarios,

dado que el debate legislativo reconstruido para esta propuesta se refiere a la etapa federal delimitada a partir de 1857 y hasta nuestros días. De igual modo, el acento en el concepto mexicano es importante para distinguir entre el federalismo como concepto político general, del federalismo y su concepto que ha sido elaborado desde la experiencia nacional. Nuestra historia política y constitucional ha desarrollado un concepto propio del federalismo, que precisamente destaca por la posición que reconoce al municipio en la estructura del Estado.

Libertad municipal

La libertad municipal es el eje conceptual fundamental del debate legislativo sobre el municipio en México, en nuestra etapa federalista. Sus elementos configuran la visión *nacional* del tema municipal, del federalismo y del Estado mexicano. La historia política del municipio puede reconstruirse y ser comprendida como movimiento político social que ha reivindicado a la libertad municipal en muy distintos momentos. Ha sido un concepto fundamental en el conjunto del proceso histórico municipalista. Desde esta perspectiva, la libertad municipal puede reconocerse como un concepto surgido de una demanda profunda, democrática, de las sociedades locales en México. La libertad municipal ha sido la vanguardia de las distintas manifestaciones sociales que han reivindicado los objetivos e intereses de los gobiernos y sociedades locales en la historia del país, en su vertiente federalista y promotora de profundos valores democráticos. Por este motivo, el concepto lo reconocemos como un eje que ha guiado el debate legislativo federal en sus momentos más intensos y que todavía tiene pertinencia en la etapa contemporánea.

Componentes de la libertad municipal

Desde una lectura contemporánea, el objetivo de la libertad municipal puede desglosarse en dos elementos esenciales, a partir de sus reivindicaciones: establecer las bases *institucionales del autogobierno* municipal y el *reconocimiento de su autonomía*. El primero, como reivindicación de las aspiraciones democráticas de los pueblos y sociedades municipales; el segundo, como base para delimitar el entorno institucional propio del gobierno municipal.

Municipio y federalismo mexicano: el debate

A partir de la Constitución de 1857, la determinación jurídica de los anteriores principios municipalistas fue objeto de debate entre dos paradigmas

conceptuales sobre el federalismo mexicano, que reconocían su pertinencia pero que concebían de manera distinta su localización constitucional. Por un lado, el paradigma “estrecho” del federalismo, tradicional en su concepción, para el cual el municipio y su definición correspondían al régimen interior de los estados —heredada del Constituyente de 1824— y, por consecuencia, todos sus elementos jurídicos pertenecían a las cartas constitucionales respectivas. Del otro lado, el paradigma “ampliado” del federalismo, que progresivamente avanzó hacia la inserción de la libertad municipal en la Constitución General del país. A lo largo de este debate la posición predominante ha resultado la segunda, sin que actualmente pueda afirmarse que se ha concluido el recorrido del camino. De hecho, el debate entre ambos paradigmas continúa reproduciéndose en los espacios legislativos y en las concepciones sobre el federalismo mexicano.

Entre ambos paradigmas y su coyuntura se ha definido el concepto del municipio libre o libertad municipal en la Constitución del país, con un saldo que progresivamente ha favorecido a la concepción ampliada. No obstante sus formas inacabadas, la consecuencia más relevante de lo anterior es que el desarrollo conceptual del municipio en la Constitución General ha implicado *la construcción de un concepto de federalismo y del Estado que lo incluye como uno de sus componentes básicos, si bien todavía no se expresan de manera categórica ambas derivaciones en el texto constitucional*. Cabe añadir que detrás de este debate no se encuentra solamente una polémica teórica, sino ante todo un proceso político práctico y, en algunos momentos, un conflicto social de elevados costos y expresiones armadas en algunos momentos históricos.

De manera paralela al debate legislativo y conceptual, la historia política de la Nación persistió en una inercia centralizada y autoritaria que tuvo entre sus objetos de control a las sociedades municipales y a su gobierno. Los ejecutivos y legislaturas estatales no desplegaron las reivindicaciones municipalistas en sus respectivos marcos jurídicos. Por el contrario, se orientaron a formalizar y a preservar un conjunto de regulaciones y controles jurídicos y políticos de facto, con la notable excepción de Hidalgo y Tlaxcala, que por un periodo definieron al municipio incluso como un poder político (último tercio del siglo XIX).

En estas condiciones políticas, la opción por el desarrollo institucional municipal desde el paradigma federalista tradicional (“dual”), fue cancelada en la práctica por los estados. Como también en los hechos persistieron las reivindicaciones de la libertad municipal como concepto político y movi-

miento social, que al final del camino ha sido la fuerza que inclina la balanza hacia el concepto “ampliado” del federalismo mexicano.

El primer logro de esta última trayectoria fue el reconocimiento del municipio libre como parte de la estructura del Estado nacional, mediante su definición básica en la Constitución Política de 1917: en primera instancia por el artículo 3 y su definición del Estado que incluye al municipio; y más adelante, por el artículo 115 y las bases mínimas que estableció para los municipios, fundamentalmente. De entonces a la fecha, las sucesivas adaptaciones del texto constitucional se han dirigido a ampliar su definición institucional, particularmente a partir de la reforma de 1983.

Reforma institucional municipal

A partir de la Carta de 1917, la definición institucional municipal se ha desenvuelto en dos ámbitos constitucionales: el nacional y el respectivo de los estados (a las cuales debe añadirse la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos, que por el momento sólo indicamos). La consecuencia es de una enorme relevancia: *el municipio dejó de ser objeto exclusivo del “régimen interior” de los estados, en la medida que se define como una institución del Estado nacional.* La anterior constituye una modificación *cualitativa* de profundo significado histórico para el propio Estado, no solamente para el municipio.

En cuanto institución del Estado, el municipio libre quedó así reconocido en primera instancia por la Constitución General del país y, en segunda instancia, por las respectivas constituciones de las entidades federativas. Por consecuencia, su relación con el “régimen interior” de los estados se modificó también de manera cualitativa al transitar como objeto del Constituyente federal; cuanto más relevante, como amplía su definición constitucional.

No obstante el nuevo escenario constitucional dual para el municipio, durante el siglo xx la inercia legislativa dominante en los estados se ha caracterizado por no desarrollar los conceptos fundamentales de la libertad municipal: las bases de su autogobierno y el reconocimiento de su autonomía. Dicho en términos generales, se preserva la inercia legislativa previa al giro constitucional de 1917, la correspondiente al “régimen interior”. Pero sobre todo se prolongan las prácticas políticas de subordinación que en no pocas ocasiones seguían reflejadas en el texto de las constituciones estatales. Con independencia de los factores que lo explican, el hecho es que las constituciones estatales no reflejaron (ni estimularon) el mandato del municipio libre de la Constitución General.

En los aspectos más significativos, el desarrollo conceptual y jurídico del municipio ha procedido de las reformas a la Constitución General, como muestran las experiencias de 1983 y de 1999. En comparación, la contribución de los estados ha sido marginal para el desarrollo municipal. En la mayoría de los casos, las legislaturas estatales se han limitado a añadir a las cartas estatales las mismas disposiciones de la Constitución nacional, sin innovar el diseño institucional municipal e incluso sin revisar algunos anacronismos que arrastran de tiempo atrás. Cabe añadir que recientemente y en el contexto de la reforma constitucional de 1999, algunas legislaturas corrigieron el rumbo, como especialmente sucedió en Coahuila y en algunas otras entidades que aportaron elementos originales más puntuales. Sin embargo, el panorama nacional continúa siendo de escasa innovación legislativa en los estados, como ha sido la trayectoria histórica dominante.

Considerando este marco de definición institucional dual, que muestra un significativo subdesarrollo por parte de las legislaturas de los estados, en distintos momentos se ha planteado la necesidad de ampliar el marco constitucional nacional y legislativo federal a través de una ley reglamentaria del artículo 115. Se trata de una alternativa jurídica que existe en otros países y que en México se ha propuesto e incluso se han elaborado proyectos desde tiempo atrás (por ejemplo, en 1925 por la Cámara de Diputados), siendo ahora retomada por distinguidos académicos. No obstante, considerando la coyuntura de nuestro federalismo y la evolución de las instituciones legislativas federal y estatales, en este documento sólo se indica la existencia de esta alternativa que se detalla en el complemento documental correspondiente.*

Del rápido balance anterior puede concluirse que la Constitución del país aún requiere consolidar su congruencia respecto al municipio como ámbito de gobierno y desarrollar el concepto de libertad municipal, con sus implicaciones de autogobierno y autonomía, fundadas a su vez en el concepto democrático de la soberanía popular. Si bien toda Constitución es un documento integral, su contenido puede reflejar distintos momentos históricos e incluso implicar concepciones en tensión alrededor de temas fundamentales, como es la estructura del Estado y el sistema federal mexicano.

Principios constitucionales del municipio

Considerando entonces la trayectoria del municipio en el marco constitucional del país –que ha generado un paradigma propio de la estructura del

* Véanse todos los documentos complementarios en (ref. p. 407), pp. 39 y siguientes. [En la presente compilación no incluimos los complementos documentales.]

Estado nacional– son necesarias adecuaciones adicionales que permitan consolidar al municipio como parte de esa estructura y que, adicionalmente, definan nuevos parámetros para modernizar el marco constitucional y leyes de los estados, en congruencia con la historia y necesidades contemporáneas de la libertad municipal.

Libertad municipal y reforma constitucional

Los componentes jurídicos y conceptuales de la libertad municipal tienen implicaciones muy relevantes para el texto constitucional vigente, en la medida que implican revisar la congruencia entre la libertad municipal y su expresión en el articulado de la carta constitucional. Por lo menos, las implicaciones se refieren al desarrollo de los siguientes rubros: a) en la estructura de la Constitución, modificando el Título Quinto para incluir a los municipios; adicionalmente, añadiendo un Capítulo correspondiente al municipio en dicho Título; b) en el reconocimiento de que el municipio constituye una expresión de la soberanía popular; y c) en el reconocimiento de la autonomía y de la garantía institucional correspondiente.

Municipio y estructura constitucional

La relevancia política del municipio en la estructura del Estado mexicano requiere ser correspondida con la estructura de la carta constitucional. Como ha sido indicado previamente, el municipio progresivamente ha incrementado su peso institucional en el marco del Estado nacional, como muestran su inclusión en el artículo 115 de la Constitución y las sucesivas reformas de dicho artículo que han ratificado su definición como ámbito de gobierno en sí mismo, como en particular sucedió con la reforma de 1999. No obstante, esta trayectoria no fue correspondida con las necesarias modificaciones a la estructura del texto constitucional que reconocieran su perfil como componente del Estado, distinguible de los poderes federales y estatales.

Desde la perspectiva de la estructura constitucional, ha prevalecido el paradigma federalista dual que se consolidó desde 1857. Es decir, la estructura del vigente texto constitucional no ha sido congruente con la evolución de su propio contenido, respecto a la institución municipal. Por un lado, ha avanzado en desarrollar su definición en el articulado constitucional, de tal manera que la ha convertido en parte de la estructura del Estado. Del otro, la estructura del texto persiste en la inercia del Estado dual, que remitía la definición municipal al régimen interior de los estados. *Para superar esta tensión e incongruencia que expresa la evolución de nuestro marco cons-*

*titucional en materia municipal, la propuesta de reforma incluye adecuar el Título Quinto de la Constitución General, incluyendo al municipio como uno de sus elementos, en paralelo a las entidades federativas y al Distrito Federal. De manera complementaria y para ratificar el estatus constitucional que ha adquirido el municipio en el texto vigente, el Título Quinto *conven*dría organizarlo en tres capítulos, correspondientes a la materia municipal, a los estados de la Federación y al Distrito Federal.*

Municipio y soberanía popular

En la medida que el concepto del municipio mexicano ha evolucionado en ámbito de gobierno propio, distinguible de las entidades federativas y del gobierno federal, pero a un tiempo parte estructural del Estado, el fundamento único en el cual descansa este proceso es la soberanía popular. La existencia del municipio no es la derivación de un poder externo; menos aún se trata de alguna extensión administrativa de los ejecutivos estatales, como en algunos momentos fue planteado. En estas condiciones, la relación del municipio con la soberanía popular es el fundamento político y jurídico de su perfil constitucional vigente, en cuanto ámbito de gobierno propio.

En este rubro, la propuesta consiste en hacer explícita esa relación que conceptualmente ya existe de manera indirecta, entre soberanía popular y municipio. Siguiendo los términos constitucionales, el pueblo ejerce también su soberanía por medio de los ayuntamientos en el ámbito que es propio al municipio. De ese ejercicio soberano se deriva al municipio como institución componente de la estructura del Estado y como institución de gobierno propia.

Adicionalmente, hacer explícita la relación entre municipio y soberanía popular ratificaría la naturaleza democrática de éste, haciendo de esa relación la base esencial del autogobierno de la sociedad municipal. Con esta relación enunciada de manera directa, se ampliaría el espacio para la forma más intensa e inmediata de ejercer la soberanía popular y la democracia, además de fundamentar de manera congruente al marco institucional del municipio ya vigente.

En consecuencia, se propone añadir a los ayuntamientos como expresión e instrumento del ejercicio de la soberanía popular, en términos equivalentes a como este concepto se relaciona con los poderes federales y estatales.

Municipio y garantía institucional de autonomía

La consolidación del ámbito municipal de gobierno, considerando un contexto histórico que continuamente ha acotado su existencia o reproducido inercias de control político, requiere de recursos jurídicos y conceptuales que garanticen su entorno propio. A lo largo de la historia del debate legislativo federal se ha insistido y utilizado el concepto de autonomía municipal, si bien esta categoría aún no se integra al texto constitucional general.

La evolución alcanzada por el municipio en el marco constitucional requiere complementarse con la categoría de autonomía, como parte consecuente de su trayectoria jurídica y como parámetro para regular en mejores términos sus relaciones con los otros ámbitos de gobierno. Es decir, una vez que se le ha reconocido como entidad gubernamental propia, requiere del instrumento que le permita ejercer las atribuciones que le han sido reconocidas, sin mayor interferencia de los poderes estatales o federales y en beneficio de la sociedad municipal como finalidad única. El concepto de autonomía fortalece las bases de auto organización de la administración municipal y de la función reglamentaria, además de estimular la adecuación del gobierno municipal a las necesidades específicas de la sociedad municipal, mejorando las capacidades locales.

Si bien el concepto de autonomía es necesario y congruente con la evolución constitucional del municipio en México, cabe añadir que es también un principio valorado internacionalmente por su contribución a la democracia local y al desarrollo de las naciones, en la medida que fortalece el autogobierno y promueve el despliegue de las capacidades locales para atender los asuntos públicos inmediatos.

La propuesta considera entonces *desarrollar el concepto de autonomía municipal como una garantía institucional constitucional*, lo cual se especifica en el documento complementario correspondiente.

Municipio y concepto constitucional

La carta constitucional vigente carece de un concepto integrado del municipio que recupere sus elementos constitutivos, adicionales a su tradicional definición como demarcación territorial y con gobierno propio, como se reconoció en 1999. En particular, se requiere enfatizar su naturaleza como espacio primario de organización política de la sociedad, de sustento democrático, mediante un concepto que refiera al principio de autogobierno.

La propuesta sugiere así introducir un concepto de municipio que en particular lo reconozca como espacio de la organización democrática de la

sociedad, junto con los elementos de gobierno responsable, eficiente y como demarcación territorial.

En el mismo sentido que el concepto anterior, la propuesta considera integrar un concepto de ayuntamiento que trascienda su definición actual, enfatizando los siguientes aspectos: como institución que representa a la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses; que tiene una naturaleza colegiada en su integración y funcionamiento; y como institución titular de las facultades reconocidas al municipio.

Municipio y federalismo mexicano: el concepto

Como ha sido planteado previamente, la trayectoria constitucional del municipio en México ha implicado modificar la estructura del Estado, al reconocer tres órdenes de gobierno. De esta manera, el concepto dual de nuestro sistema federal también ha evolucionado hacia una dinámica tridimensional que no ha sido enunciada por el texto constitucional. En la práctica –si puede llamarse de esta manera– el federalismo mexicano ha girado hacia un concepto ampliado de sí mismo, al trasladar la definición del municipio del régimen interior de los estados hacia el marco constitucional general. No obstante, el concepto de la Federación mexicana únicamente contempla a las entidades federativas (los estados) y al gobierno federal, sin aludir a la esfera municipal. Es decir, el concepto explícito de Federación persiste en el marco tradicional (dual) definido por la Constitución de 1824 y retomado en 1857, que remitía el municipio al entorno legislativo de los estados. Nuestro texto constitucional vigente se encuentra así con alguna tensión entre la estructura constitucional del Estado –que enuncia tres órdenes de gobierno– y el concepto de Federación que permanece en el paradigma dual (que remite la definición del municipio a los estados).

Por su parte, la reciente evolución política, gubernamental y administrativa de los municipios afirma en la práctica la pertinencia (e inevitabilidad) del Estado mexicano como estructura tridimensional. Dicho en los términos contemporáneos, el sistema federal mexicano se ha orientado hacia el modelo “cooperativo” en su dinámica práctica. Más aún, las leyes nacionales recientemente aprobadas asumen esa interacción cooperativa en la provisión de las funciones y políticas públicas nacionales, como es el caso de la Ley General de Desarrollo Social (2004).

De esta manera, tanto por la evolución conceptual del municipio en el texto constitucional, como por la práctica intergubernamental y evolución

misma de la institución municipal, en ambos escenarios puede apreciarse un concepto implícito del federalismo mexicano de contenido ampliado. Esta evolución muestra signos de desfase con el *concepto explícito* de federalismo vigente, concebido en 1824 —es decir, en un contexto histórico con otros parámetros y escenarios políticos— que evidentemente no pudo anticipar la trayectoria del municipio en la estructura del Estado nacional, ni en la carta constitucional del país.

Las implicaciones de lo anterior conducen, por lo menos, a actualizar el debate sobre el concepto constitucional del federalismo mexicano, analizando la pertinencia jurídica e histórica de hacer explícito su contenido ampliado, en correspondencia con la evolución legislativa y práctica alcanzada por el municipio. En el escenario internacional, cabría considerar en esta reflexión a las experiencias de Brasil y de Bélgica, como ejemplos de estados federales que trascienden al concepto dual tradicional.

Diversidad de la institución municipal

La inclusión del municipio libre en el marco constitucional tuvo la valiosa consecuencia de reconocerlo como institución del Estado nacional. Sin embargo, su definición ha ido acompañada de una carga conceptual que tiende a acotar la diversidad en su diseño institucional y, en esta medida, a reducir su flexibilidad y adecuación a las necesidades concretas de las sociedades municipales, restringiendo además la calidad de la representación política configurada por los ayuntamientos.

Por estas condiciones, el reto constitucional en la definición del municipio consiste en equilibrar entre los principios generales comunes y, del otro lado, la necesaria diversidad de la institución que deberán desplegar las legislaturas estatales y además los propios municipios en ejercicio de su autonomía.

El principio de la autonomía es así fundamental para el pleno desarrollo de la diversidad institucional municipal, en la medida que posibilita la mejor correspondencia con el perfil de la sociedad municipal respectiva, sus necesidades colectivas, organización social y valores culturales. Lo anterior, con respeto de los principios constitucionales generales, del estado o las previsiones de las leyes estatales y federales.

Del reconocimiento de la heterogeneidad social y regional del país, así como de la pluriculturalidad de la sociedad nacional, surge así la necesidad de un *principio constitucional explícito sobre la diversidad institucional municipal*, asentado en: *las bases constitucionales generales; en la Constitu-*

ción y leyes de los estados; y en la autonomía municipal. De manera paralela, reconociendo la capacidad de iniciativa de los municipios para promover esa diversidad ante la instancia legislativa estatal correspondiente y, además, para evitar que la diversidad pueda incurrir en desigualdad o inequidad.

Diversidad y municipio indígena

La primera derivación del principio anterior es *reconocer la categoría del municipio indígena*, cuya relevancia social amerita su inclusión en la carta constitucional general. Esta categoría jurídica requerirá definirse como un componente específico del ámbito municipal de gobierno, de consideración necesaria por los poderes estatales y federales cuando incidan en la materia municipal. En segundo término, supone remitir a los constituyentes estatales los elementos para su definición y aquellos otros básicos relativos a su integración política, principios administrativos y de organización territorial.

Ámbitos de la diversidad municipal

En cuanto principio general, en primera instancia incide en la estructura del gobierno municipal, es decir, en el ayuntamiento, su integración y dinámica política; en sus atribuciones y organización administrativa y espacial internas, así como en sus dimensiones y capacidades operativas.

De manera paralela, el principio de diversidad incide en el marco de las relaciones intergubernamentales, permitiendo niveles diferenciados de coordinación, cooperación e intervención subsidiaria, preservando la capacidad de iniciativa municipal y los criterios de equidad social y regional. Puede valorarse mejor el principio anterior considerando la añeja historia de centralización política y administrativa del Estado, que ha ido acompañada de poderosas inercias de políticas, programas y acciones públicas en riesgo continuo de perder eficiencia y eficacia debido a su diseño ajeno a las particularidades regionales y municipales.

El principio de diversidad institucional municipal posibilita así la categoría de municipio indígena, paralelo a un concepto general de municipio que no excluye a su heterogeneidad. Con este principio, *se abre la posibilidad de que las legislaturas estatales especifiquen la diversidad institucional municipal en su respectiva Constitución y leyes, con el objetivo de adecuar el perfil del gobierno municipal a las características sociales, culturales y regionales del municipio, con un criterio último de beneficio colectivo; no en su perjuicio.*

De manera paralela, *el principio de diversidad institucional municipal*

implica que los estados y la Federación diseñen e instrumenten sus planes, programas y acciones en coherencia con éste. Preservando el derecho de los municipios para participar en sus distintas fases, con el objetivo de estimular su simplicidad operativa y la provisión descentralizada y no sustitutiva de las capacidades municipales. *Los municipios podrán demandar el cumplimiento de estos principios, en caso necesario,* promoviendo las alternativas que correspondan.

Para estimular la instrumentación del principio de diversidad municipal en el marco intergubernamental, *las leyes de los estados y federales deberán prever una fase de consulta y coordinación con los órdenes de gobierno involucrados, asegurando una representación municipal adecuada.*

II. Dimensión política

Volviendo a asumir como eje conceptual a la libertad municipal y a sus componentes históricos y políticos, en este concepto radica el fundamento democrático del autogobierno de las sociedades municipales en México, particularmente cuando se relaciona con el principio de soberanía popular. En su contenido esencial, el concepto no ha variado a lo largo de siglo y medio de historia, sobreviviendo más como reclamo y demanda política. Lo que actualmente está a debate son las formas políticas contemporáneas de la democracia local, sus actores, procedimientos e instrumentos institucionales, que además ahora están articulados con los valores universales de la democracia y la ciudadanía. Si bien nuestras aspiraciones democráticas surgen de nuestra propia evolución política como Nación, el parámetro de nuestra democracia y de los derechos ciudadanos no puede desligarse de aquéllos reconocidos por la sociedad global contemporánea.

La reivindicación de la persona concreta y del ciudadano, junto con sus derechos individuales y colectivos, es una guía para evaluar las necesidades de reforma municipal en materia política. En este sentido, las bases democráticas del autogobierno *local* son condición necesaria para el ejercicio concreto de los derechos políticos de los *ciudadanos concretos*. Las expresiones más evolucionadas e integrales de la ciudadanía sólo son factibles en el ámbito local, en la medida que existan los recursos institucionales adecuados para ejercerlas. En la modernización política del municipio están así implicadas tanto la calidad del gobierno y de la democracia local, como la evolución misma de los derechos políticos de la ciudadanía.

Con esta última perspectiva se explica que la consolidación de la de-

mocracia municipal sea un factor fundamental para la consolidación de la democracia en el conjunto de la Nación. Como también, que la democracia municipal sea base de la ciudadanía y de su ejercicio efectivo. Las implicaciones de la democracia municipal son así de amplia escala, pertinentes a la modernización de la relación entre sociedad y Estado.

Sistema de representación política

En este apartado se analizan los temas relativos a la reelección inmediata de las autoridades municipales, el periodo de los ayuntamientos, las atribuciones ciudadanas y la integración de los ayuntamientos, como elementos centrales para una reforma política y electoral municipal.

Reelección inmediata de autoridades municipales

El artículo 115 de la Constitución prohíbe de manera categórica la reelección inmediata de las autoridades municipales, cualquiera que haya sido el cargo ocupado en el ayuntamiento. Esta disposición se introdujo mediante iniciativa en 1932 y promulgada en 1933. No obstante, el perfil de la institución municipal entre esa época y la actual es muy distinto, considerando el desarrollo democrático del país y en particular de las sociedades municipales, así como las dimensiones y amplitud de funciones que tienen ahora los gobiernos municipales; y además, reconociendo como certeza que se incrementará la relevancia estratégica de los municipios para el desarrollo local y nacional, incrementando su peso relativo en el marco intergubernamental del país.

La profunda transición de la institución municipal y, del otro lado, la no reelección inmediata de autoridades municipales, junto con el periodo relativamente breve del ayuntamiento, se encuentran actualmente en *tensión*. Las segundas restringen a la primera y les imponen elevados costos a la sociedad municipal y a la evolución propia del gobierno y administración municipales.

En el ámbito internacional esta tensión se ha resuelto mediante la reelección inmediata de las autoridades locales, la cual es una práctica generalizada en las democracias del mundo, incluidas las latinoamericanas. Como demuestran estas experiencias, la reelección no es un principio o valor político ajeno a la democracia, particularmente cuando es dependiente de prácticas firmes de *autogobierno* local y de efectivos controles democráticos. Por otro lado, en el aspecto institucional, a la reelección se le reconoce como una condición básica para la estabilidad y desarrollo de los gobiernos y administraciones locales.

A partir de los elementos anteriores, la presente propuesta considera que la disposición constitucional que impide la reelección inmediata de las autoridades municipales es un factor en contradicción con el perfil contemporáneo y dinámica de la institución municipal en México, que tiene un creciente costo institucional y económico para el país y evidentemente para los municipios. *Se propone entonces eliminar esta disposición del artículo 115*, posibilitando entonces que las legislaturas estatales precisen las modalidades y límites de la reelección en los estados, considerando la especificidad de sus respectivos municipios.

Es de gran relevancia precisar que esta propuesta *es imprescindible que sea simultánea al desarrollo de instrumentos de modernización de la democracia municipal*, que modifiquen los sistemas electorales municipales o los mecanismos de integración de los ayuntamientos, consoliden los derechos políticos ciudadanos, el control democrático del gobierno y la rendición de cuentas por parte de éste. Sin estos principios de modernización política, no es pertinente eliminar la prohibición de reelección inmediata del texto constitucional del país.

Adicionalmente, los elementos anteriores de modernización política pueden ser reconocidos como la forma contemporánea de desarrollar el contenido democrático del esencial principio de la libertad municipal. Por este motivo, resulta necesaria su consideración como parte de la reforma municipal propuesta. Pero además, como ya se indicó, son complemento necesario de la reelección inmediata de las autoridades municipales.

Se propone entonces añadir a la eliminación de la prohibición de reelección inmediata *un conjunto mínimo de disposiciones que permitan: un nuevo diseño de integración de los ayuntamientos, el ejercicio integral de la ciudadanía y de los derechos políticos en el ámbito municipal, incluyendo instrumentos de democracia participativa y rendición de cuentas de los ayuntamientos*. Estas disposiciones serían objeto de desarrollo por las legislaturas estatales e *incluso por la reglamentación municipal*, como se detalla posteriormente.

Periodo de los ayuntamientos

De manera paralela al debate sobre la reelección inmediata de autoridades municipales, el periodo de gobierno de los ayuntamientos ha sido también objeto de amplia reflexión, relacionada con las capacidades contemporáneas de los ayuntamientos. Frente a sus nuevos retos institucionales, de notablemente mayor complejidad y escala que en décadas anteriores, el periodo

trianual resulta insuficiente para la implementación de funciones y servicios que impliquen mediano y largo plazos, sobre todo cuando el ayuntamiento está sujeto a la no reelección inmediata. Adicionalmente, la carencia de un sistema profesional del servicio público municipal y la consecuente inestabilidad administrativa contribuyen a que la insuficiencia resulte más aguda. Del mismo modo, la fragilidad administrativa de las instancias de planeación municipales es una fuente adicional que hace disfuncional al reducido periodo.

El diagnóstico del periodo de los ayuntamientos se encuentra así relacionado con un contexto político (no reelección inmediata) y con estructuras administrativas (carencia de sistemas profesionales del servicio público municipal y de instancias eficaces de planeación). Es decir, en sí mismo el periodo no es problemático para el ayuntamiento, sino que resulta disfuncional debido al contexto político y administrativo en el cual se desenvuelve.

El periodo trianual de gobierno de los ayuntamientos mexicanos es común en el escenario internacional. Esta referencia nos vuelve a indicar que su perfil problemático de la experiencia mexicana destaca por las condiciones en que éste se ejerce.

Por otra parte, la Constitución General del país no hace referencia alguna al periodo de los ayuntamientos, por lo que ha correspondido a las legislaturas estatales su definición. Actualmente, los estados de Coahuila y Oaxaca son los únicos que tienen variaciones respecto a la homologación trianual que es vigente en el resto de las entidades. El primero, por haber aprobado recientemente la ampliación de los periodos municipales a cuatro años. El segundo, por reconocer periodos variables hasta por tres años en el caso de los municipios indígenas (que usualmente es de uno, conforme a los usos y costumbres), dejando su determinación a la propia comunidad.

No obstante la atribución implícita que han tenido las entidades federativas respecto al periodo de los ayuntamientos, *la presente propuesta estima conveniente hacerla explícita*, como un elemento para estimular la discusión sobre la pertinencia del periodo en cada entidad y sobre las modalidades que éste puede tener. Por ejemplo, no necesariamente todos los ayuntamientos deben tener periodos iguales en cada estado, como es ya evidente en el estado de Oaxaca.

De igual manera, para reducir el costo institucional del periodo del ayuntamiento derivado de su contexto administrativo, la propuesta estima necesario introducir disposiciones que fundamenten la profesionalización del servicio público de carrera municipal y consoliden a las instancias de pla-

neación municipal. Estos elementos se argumentarán de manera más amplia en sección posterior de este documento.

Atribuciones ciudadanas y política municipal

La modernización de la política municipal y la determinación de mejores condiciones para el autogobierno municipal coinciden con el ejercicio efectivo de las prerrogativas que la Constitución del país y las de los estados reconocen a los ciudadanos. En el ámbito municipal es donde la ciudadanía y su organización política pueden y deben desplegarse con mayor diversidad y amplitud, lo cual consolidaría a la democracia local y al conjunto de la vida política nacional, como ya fue referido. En particular, amerita ser estimulada la capacidad ciudadana para “ser votado para todos los cargos de elección popular”, establecida por el artículo 35 de la Constitución del país.

La evolución reciente de la democracia en México ha perfeccionado a un sistema electoral, con reglas de legalidad y certeza en su estructura y procedimientos, que garantiza la capacidad ciudadana para determinar a su gobierno. Sin embargo, de manera paralela se ha persistido en una alta dosis de centralización de la organización y representación política, a través de los partidos políticos nacionales. Si bien los partidos políticos nacionales son fundamentales para el sistema democrático nacional, la eficiencia y calidad de su función de representación política local tiende a ser limitada debido a su propia naturaleza de organización nacional. Dicho en términos generales, aquello que se ha criticado del centralismo en la administración pública, tiene su equivalente en la representación política de las sociedades locales a través de partidos políticos nacionales.

Si se añade a lo anterior que las constituciones y leyes estatales en materia electoral determinan que la representación política únicamente se expresa mediante partidos políticos (con la excepción del estado de Veracruz), la representación de la ciudadanía municipal y de sus particulares intereses colectivos queda sujeta a la permeabilidad de partidos políticos nacionales, cuya agenda dominante es precisamente nacional, no local. Desde la perspectiva de la agenda pública local, el resultado es que ésta no pueda expresarse directamente en su gobierno, sino con la mediación de la agenda pública estatal y además nacional, que inevitablemente se refleja al interior de los partidos políticos nacionales. Si bien la legislación de los estados posibilita la formación de partidos políticos estatales, la evolución centralizada de nuestro sistema político ha determinado que esta alternativa sea mínima y

que, en los casos existentes, la organización de los partidos estatales obedezca precisamente a parámetros de este ámbito y no municipales.

Los partidos políticos son instituciones necesarias de los sistemas democráticos y no puede plantearse uno sin los otros. Pero no son todo el sistema de representación política de una nación, de una entidad federativa o de un municipio. Especialmente en los municipios, la diversidad social, cultural, política y económica de sus sociedades implica una agenda pública extensa, haciendo prácticamente imposible que los partidos políticos nacionales puedan reflejarla en su conjunto. Menos aún, cuando estas organizaciones logran consolidar a una élite política local, estatal y nacional, que si bien es funcional para la especialización de la actividad política, es además un factor que reduce la permeabilidad de estas organizaciones para integrar a la representación política local, diversa y dinámica.

La estructura centralizada del sistema político electoral, que domina el escenario en los estados y en los municipios –con el efecto de ser poco eficiente para reflejar la diversidad de la representación política local– y, por otro lado, el esencial atributo de la ciudadanía para determinar y ser parte del gobierno, justifican reformar el principio jurídico que concentra la representación política únicamente en los partidos políticos. En la esfera municipal son necesarias formas alternativas para organizar y representar los intereses públicos, más flexibles y adecuadas a la sociedad municipal, derivadas de su propio perfil. *La propuesta considera entonces indicar en el texto constitucional que la organización política de los ciudadanos en los municipios pueda expresarse a través de figuras adicionales a los partidos políticos, como son las asociaciones políticas municipales o las candidaturas independientes de ciudadanos, además de las organizaciones comunitarias tradicionales en el caso de los municipios indígenas.*

Si bien las legislaturas de los estados tendrían la responsabilidad de definir las condiciones y modalidades de estas figuras políticas municipales, lo relevante es la preservación del derecho ciudadano a integrar los gobiernos municipales de la manera más inmediata posible, sin regulaciones que en la práctica impongan un obstáculo entre este derecho y el proceso electoral municipal.

Integración de los ayuntamientos

La ampliación de figuras políticas para la organización y representación política municipales tiene implícita la reforma de los sistemas electorales locales. Los sistemas vigentes han sido concebidos dentro de los parámetros

de los partidos políticos nacionales y estatales en menor medida, por lo que requerirán de adecuaciones para integrar a las nuevas formas de organización política. En esta materia, se abre un abanico de posibilidades que eventualmente puede conducir a modernizar las formas de elección tradicionales, como es la planilla municipal.

En el escenario contemporáneo de la democracia municipal, no ha terminado de superarse el debate sobre los equilibrios políticos entre los partidos y la integración de los ayuntamientos, congruentes con los resultados de la elección municipal. En la mayoría de los estados del país la integración de los ayuntamientos ha avanzado hacia mejores balances entre los partidos y los puestos ocupados en los ayuntamientos, pero únicamente cinco estados cumplen efectivamente con la regla de proporcionalidad indicada por el artículo 115 de la Constitución General. Con este precedente, *conviene insistir en el principio de proporcionalidad y en una definición complementaria que estimule su aplicación congruente por las leyes electorales de los estados.*

Por otro lado, la coyuntura contemporánea de la democracia municipal tiene por nueva prioridad a la *calidad de la representación política*. De ahí la trascendencia de consolidar formas alternativas de organización de la política municipal y de su representación en la integración de los ayuntamientos. El debate contemporáneo por la calidad democrática incluye revisar el actual sistema electoral basado en planillas, en la medida que históricamente ha estimulado modelos presidencialistas de gobierno, junto con una débil configuración política para las regidurías y sindicaturas municipales. Su revisión podría iniciar desde las reglas y procedimientos de su integración al interior de los partidos políticos, de tal modo que la relativa fragilidad política de los regidores y síndicos pueda compensarse. La naturaleza colegiada del ayuntamiento pierde balance precisamente por fincarse en un sistema de planillas asentado en desequilibrios de origen entre sus integrantes, lo cual multiplica su efecto si la integración de los ayuntamientos obedece a reglas electorales que garantizan el predominio al partido que obtenga más votos, independientemente de la diferencia obtenida respecto a los partidos minoritarios.

Cuanto más notable resulta el desfase en la calidad de la representación política, como diversa y extensa sea la sociedad municipal. Lo anterior explica que en los municipios urbanos sea insistente la propuesta de elegir a los integrantes del ayuntamiento mediante alguna distritación territorial, que permita sentar bases efectivas de representación política propia para los cargos de regiduría. Esta alternativa, en su caso, pueden asumirla las legisla-

turas estatales en la respectiva ley electoral, al igual que otras posibilidades que incluso han existido en los estados del país, como la elección de los ayuntamientos por mitad.

Sistema de participación ciudadana y vecinal

De manera paralela al sistema de representación política, la participación ciudadana y vecinal constituye un componente fundamental del proceso de gobierno municipal, en donde puede reflejarse con mayor plenitud su naturaleza democrática y la instrumentación del principio de autogobierno. No obstante, a pesar de las cotidianas experiencias de participación ciudadana que existen en los municipios del país, en esta materia es todavía necesario consolidar el esfuerzo y, particularmente, traducir esas prácticas en procedimientos y normas institucionales. El diseño del proceso de decisiones en los ayuntamientos, desde su horizonte formal, ha sido poco permeable a procedimientos de participación ciudadana y vecinal. Lo usual es que éstas se circunscriban a la informalidad y, las más de las ocasiones, que deriven y concluyan en función de coyunturas y circunstancias específicas.

Por este motivo, *el reto contemporáneo consiste en intensificar, diversificar y especialmente en institucionalizar los procedimientos de participación ciudadana y vecinal en los municipios, orientando su contenido hacia formas más amplias y coherentes con los principios contemporáneos de la democracia participativa*. Actualmente, el ideal democrático del gobierno local en el escenario mundial contempla un balance virtuoso entre la democracia representativa y la participativa. La democracia municipal no puede reducirse a la primera dimensión, sino que su propia naturaleza y proximidad con la ciudadanía le impele a que la segunda le sea esencial.

Desde la perspectiva de la sociedad municipal, la amplitud de los procedimientos de participación ciudadana y vecinal equivale a dar concreción y viabilidad a los atributos ciudadanos y a sus derechos políticos. Precisamente, de estos procedimientos e instancias depende la dimensión integral de la democracia, al incluir tanto la determinación del gobierno como la participación ciudadana en su funcionamiento. Mientras ésta sea circunstancial, acotada y no institucional, la misma característica tendrán los derechos políticos de los ciudadanos, lo cual expresaría una característica de subdesarrollo democrático. Conviene añadir que el principio de la libertad municipal, en su contenido como autogobierno de la sociedad municipal, tiene en estos procedimientos de participación su objeto fundamental.

Con esta perspectiva, resulta importante la atribución que permite a los

ayuntamientos del país reglamentar la participación ciudadana y vecinal, como reconoce el texto constitucional vigente. Pero al mismo tiempo, puede aceptarse que se trata de una disposición insuficiente, en la medida que el contenido de dicha participación permanezca indefinido.

Debido a estas condiciones, la propuesta considera relevante el desarrollo de *principios constitucionales que configuren tanto garantías ciudadanas (derechos políticos) como procedimientos de democracia participativa*, fundamentando así de mejor manera las bases del autogobierno municipal. Correspondería a las legislaturas de los estados la precisión y formas concretas de estos principios, *como también a los propios reglamentos municipales*. De hecho, el énfasis estaría dirigido a que la reglamentación municipal se desarrollara en esta materia, considerando que es condición para la consolidación de la ciudadanía, de sus derechos políticos y del sistema de democracia participativa.

Los nuevos elementos podrían integrarse por principios que garanticen los derechos políticos y vecinales relativos a la equidad de género, a la igualdad de acceso a funciones y servicios municipales y a la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. Para este último objetivo, serían objeto de reglamentación la transparencia de la información pública gubernamental, la rendición de cuentas periódica y pública sobre el desempeño de las funciones y servicios municipales, así como las figuras de iniciativa popular, consulta pública, plebiscito, referéndum, revocación de mandato, cabildo abierto y voz ciudadana.

III. Dimensión administrativa y hacendaria

Las necesidades contemporáneas de reforma institucional municipal no se limitan a su contenido democrático, sino que además incluyen la modernización de su dimensión administrativa. En cuanto aparato de gobierno titular de la provisión de un creciente número de funciones y servicios de valor estratégico para la vida cotidiana de las personas, su funcionamiento responsable implica la utilización óptima de los recursos públicos, de manera oportuna y en calidad y cantidad adecuadas. Actualmente, la funcionalidad operativa y la eficiencia son conceptos que forman parte de los principios y criterios administrativos de los gobiernos municipales, de carácter imprescindible, los cuales requieren traducirse a cada proceso que instrumente sus tareas públicas.

Durante la última década, son cotidianos y numerosos los ejemplos de gobiernos municipales en México que han impulsado procesos de moder-

nización administrativa. La implementación de nuevas tecnologías, la innovación en los procesos administrativos, la provisión indirecta de los servicios públicos, la corresponsabilidad de la obra pública con organizaciones sociales, entre otros muchos ejemplos, son muestra categórica del impulso que en esta materia han generado los ayuntamientos. No obstante, también es cierto que determinadas estructuras internas y externas al gobierno municipal configuran un obstáculo que impide la consolidación y continuidad de estas prácticas de modernización.

La evolución administrativa de los ayuntamientos se enfrenta así a factores internos y externos que limitan su consolidación y estabilidad como aparatos prestadores de funciones y servicios públicos. Su funcionalidad y eficiencia quedan así comprometidas y acotadas, independientemente de las iniciativas de modernización que en cada administración introduzcan sus autoridades y funcionarios.

Entre los limitantes más conocidos se encuentra el siguiente: la no reelección inmediata de las autoridades municipales tiene un elevadísimo costo institucional, en la medida que va acompañada de la renovación trianual de gran parte del personal, cuadros directivos, medios e incluso de base de las administraciones municipales, perdiéndose así la experiencia y memoria administrativa, además de la suspensión de programas y obras en curso. Debido a estas condiciones, las administraciones municipales están presionadas a funcionar entre ciclos cortos y con variables circunstanciales, lo cual se traduce en una ineficiencia continua en su atención a las necesidades sociales que requieren de visión y proyectos de mediano y largo plazo.

Adicionalmente, entre otros factores que acotan la eficiencia administrativa municipal se encuentran las restricciones que las legislaturas de los estados imponen todavía a los ayuntamientos en aspectos como provisión indirecta de servicios públicos (concesiones, por ejemplo), creación de entidades paramunicipales o restricción a la contratación de deuda, por ejemplo. Estas restricciones son también un freno para la innovación y capacidad de iniciativa de las autoridades municipales, sobre todo cuando implican gestiones laboriosas y largas ante los legislativos estatales, de entrada disfuncionales para el horizonte trianual del ayuntamiento.

Por otro lado, el Ejecutivo federal y sus dependencias también se han constituido en una fuente de dispersión y desarticulación de las administraciones municipales, en la medida que cada Secretaría del Ejecutivo federal y, regularmente, cada uno de sus programas de impacto local, promueven la creación de instancias administrativas municipales dedicadas a la ges-

tión individual de estos programas. Desde la perspectiva de la administración municipal, lo anterior se ha traducido en un incremento artificial de su aparato administrativo, junto con la fragmentación de sus dependencias, recursos y objetivos municipales, lo cual conduce a una administración de elevado costo y escasa eficacia. Los programas del Ejecutivo federal son diseñados sin considerar su impacto en las administraciones municipales y, evidentemente, sin coordinación entre las propias dependencias federales. Lo anterior conduce a que la fragmentación de las políticas públicas federales estimule y promueva una fragmentación equivalente o mayor en las administraciones municipales, que se vuelve más compleja por las oscilaciones trianuales de los ayuntamientos o por la propia modificación de los programas federales.

Por otra parte, la estructura y funcionamiento de la administración municipal no puede concebirse de manera aislada de los vínculos internacionales. El proceso de globalización ha diversificado y extendido el escenario de las relaciones internacionales, que ya no se constriñen a los Estados nacionales. Progresivamente, se ha generado un ambiente de cooperación internacional sustentado e instrumentado por los gobiernos locales de prácticamente todos los países del mundo, no sólo como un gesto de solidaridad internacional sino como una necesaria estrategia de desarrollo socioeconómico. En el caso de México, la práctica de estos vínculos ha sido limitada por una concepción centralizada de las relaciones internacionales y, del otro lado, por la insuficiencia de principios jurídicos que estimulen la promoción de estas redes interinstitucionales por los gobiernos locales, que especialmente en las franjas fronterizas del territorio son indispensables. Preservando los límites infranqueables de la soberanía nacional, así como las atribuciones exclusivas de los poderes federales en materia de relaciones internacionales, el escenario de la cooperación internacional ofrece amplias potencialidades para los municipios del país a los cuales podría acceder.

En síntesis, la dimensión administrativa de la presente propuesta contempla la necesidad de *introducir los elementos constitucionales que permitan la estabilidad y consolidación administrativa de los ayuntamientos, junto con estímulos a su funcionalidad eficiente y responsable. De manera paralela, principios que permitan fortalecer la autonomía administrativa municipal, para ampliar su capacidad de decisión en procesos de innovación y reforma administrativa, así como acceso a recursos alternativos. Finalmente, principios que permitan bases funcionales de coordinación y cooperación intergubernamental, con estados y la Federación –guiada por*

los criterios de eficiencia, eficacia y subsidiariedad—, así como aquellos que fundamenten la cooperación internacional.

Organización administrativa interna

La organización administrativa interna constituye un objeto esencial de la autonomía municipal, siendo entonces *conveniente reconocer y consolidar la definición de esta relación, así como su finalidad única: el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población*. Es pertinente reiterar que la autonomía municipal tiene un origen y objetivo determinados, que no pueden desligarse conceptualmente ni en la práctica: por un lado, sustentada en el autogobierno; y por el otro, orientada por una finalidad específica que es el bienestar colectivo.

Desde el punto de vista funcional, la autonomía municipal y su reflejo en la estructura administrativa de los ayuntamientos permitirían mejorar la *adecuación* de esta organización en función de las dimensiones municipales, agenda específica de necesidades públicas, territorio y características sociales, culturales y económicas del municipio. Entre más eficiente sea la instrumentación de este principio, mayor probabilidad de eficiencia de la administración municipal, dada su vinculación estrecha con el perfil del municipio.

En primer término, la autonomía en materia administrativa implica así *la capacidad para reglamentar su estructura orgánica administrativa, con atribuciones para la creación, modificación y supresión de instancias administrativas, incluyendo entidades paramunicipales*.

Modalidades en la provisión de servicios y funciones

De manera complementaria, la provisión de los servicios y funciones municipales requiere de flexibilidad en sus modalidades, precisamente considerando el amplio espectro de la heterogeneidad municipal del país. En la práctica, la diversidad de modalidades se ha abierto camino, pero no siempre como atribución municipal, sino con la mediación de las legislaturas estatales en varias de ellas. La propuesta en este rubro plantea que *las modalidades en la provisión de los servicios sean parte de la autonomía municipal en materia administrativa, sin dejar de ser éstos responsabilidad municipal y preservando las funciones de fiscalización de los congresos de los estados*.

Directa

La provisión directa es la forma natural para la administración municipal y su sustento operativo, por lo cual se preservará como la alternativa do-

minante. En este sentido, las formas indirectas conceptualmente tienen un carácter complementario, si bien en determinados servicios puedan ser operativamente de mayor escala que la modalidad directa.

Indirecta

En las modalidades indirectas radica la flexibilidad de la administración municipal, derivada de la amplia diversidad de actores sociales e institucionales con los cuales el ayuntamiento puede articular recursos y proveer los servicios y funciones municipales. La propia comunidad municipal y sus organizaciones sociales, las empresas privadas, otros ayuntamientos e incluso el gobierno estatal y el federal. El alcance y temporalidad de estos vínculos necesita también ser flexible, avanzando desde modelos asociativos a modelos delegados; desde servicios y su atención integral, hasta únicamente acuerdos sobre determinadas fases o espacios territoriales.

Lo relevante es garantizar *la atribución municipal para determinar las modalidades en la provisión de los servicios y funciones de su responsabilidad, incluyendo formas indirectas, parciales o integrales, en acuerdo con la comunidad local, otros municipios, gobiernos estatales o federal, todas determinadas en función del beneficio colectivo*. En cualquier caso, la flexibilidad adquiere pertinencia cuando se justifica por los criterios de mayor eficiencia, eficacia y cobertura social y territorial.

Organización territorial interna

La autonomía municipal en materia administrativa requiere incluir la organización territorial interna para la provisión de los servicios y funciones municipales; entre estas últimas, por ejemplo, las relacionadas con la planeación del desarrollo y regulación de usos del suelo. La provisión de servicios y funciones municipales no puede desligarse de su contenido espacial y de una distribución territorial determinada. De este modo, la organización del territorio municipal en función de las necesidades administrativas necesita preservarse como atribución municipal. Lo anterior sin desconocer que al interior de los municipios pueda existir alguna dispersión poblacional, que adicionalmente vaya acompañada de valores sociales y culturales diferenciados. *La organización interna del territorio municipal demanda entonces integrar parámetros culturales y sociales, paralelos a los criterios administrativos*, con el propósito de evitar inequidad o exclusión en la provisión de los servicios municipales.

Coordinación intergubernamental

La coordinación intergubernamental, su concepto jurídico y bases instrumentales, expresa una de las grandes transiciones del Estado mexicano en su conjunto, derivada de su evolución reciente. La necesidad del concepto constitucional expresa a los nuevos equilibrios políticos e institucionales entre los ámbitos municipal, estatal y federal de gobierno, los cuales demandan innovar tanto procesos y prácticas administrativas, como a su respectivo soporte jurídico. Debido a estas características, la esencia del concepto de relaciones intergubernamentales es de naturaleza política; pero al mismo tiempo, tiene un sustento material en el espectro conjunto de las funciones y servicios públicos, de sustancia administrativa.

Desde la perspectiva municipal, el nuevo marco de las relaciones intergubernamentales significa la posibilidad de interlocución equilibrada institucionalmente con los gobiernos estatal y federal. Sin excluir sus dimensiones y respectivas atribuciones, la interlocución precisamente parte de reconocer esas diferencias, de donde se deriva el objetivo de coordinación y cooperación, sometidas a su vez por la finalidad del beneficio social.

El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano *implica reconocer al concepto de relaciones intergubernamentales y a su objetivo necesario: la coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas*. En particular, *es prioritario reconocer la inclusión del municipio en el marco intergubernamental y su rol de interlocutor*, considerando que la historia del centralismo lo había ubicado en un espacio marginal. El planteamiento anterior tendría validez al interior de los estados, así como en el diseño de las políticas públicas nacionales, mediante procedimientos de representación adecuados a cada materia.

Detrás del concepto anterior se encuentra un giro en el rol del municipio en la historia tradicional de sus relaciones con los estados y con el gobierno federal: del municipio que recibe, al municipio que colabora; del municipio que reacciona frente a dinámicas externas, al municipio que puede aportar y orientar iniciativas. Es pertinente reconocer que este proceso se encuentra en curso en la práctica, pero carece aún de la base jurídica que permita potenciar su dinámica.

Desde la perspectiva administrativa, la experiencia internacional sobre la coordinación intergubernamental permite multiplicar recursos públicos, así como promover la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos sociales. Tiene la posibilidad de identificar y evitar duplicidades bu-

rocráticas, especialmente valiosa cuando el sistema federal contempla inercialmente en su estructura elementos redundantes. Además, promueve la adecuación entre la provisión de los servicios públicos y las necesidades específicas municipales, para el conjunto del sistema gubernamental tripartita. La coordinación intergubernamental, por otra parte, se convierte en un estimulante continuo para los procesos de descentralización e incluso para la intervención subsidiaria, en los casos necesarios.

Cabe añadir, finalmente, que el concepto y la necesidad práctica de la coordinación intergubernamental incluyente del municipio se deriva de la propia evolución de éste en la estructura del Estado mexicano, como lo define la Constitución General del país. Conforme se ha consolidado la presencia del municipio en la Constitución, tanto en lo jurídico como en la práctica se ha avanzado hacia un modelo tridimensional y cooperativo entre los tres ámbitos de gobierno.

En el marco de la presente propuesta, se sugiere así *la inclusión de un principio sobre relaciones intergubernamentales, con un propósito de coordinación, cooperativa y subsidiaria, que reconozca al municipio como interlocutor con capacidad para representar los intereses municipales ante los poderes ejecutivos estatales y federal, cuando las funciones de éstos confluyan con las respectivas municipales o se trate de materias que se beneficiarían de la coordinación o acuerdo subsidiario.*

Cooperación internacional

Por su parte, la cooperación internacional también se ha convertido en una práctica e interés creciente para los gobiernos municipales en México, siguiendo el ritmo que han impuesto los procesos de globalización económica. La experiencia internacional y la propia del país refieren que el desarrollo socioeconómico requiere de fuertes lazos internacionales, que cada vez más tienen sustento en iniciativas locales. Sin excluir a las políticas y estrategias nacionales, que no pierden su relevancia, son necesarios al mismo tiempo esfuerzos locales complementarios, desde las regiones y particularmente desde los municipios. Los vínculos internacionales se han convertido así en una herramienta imprescindible del desarrollo y, adicionalmente, en fuentes de experiencia administrativa, de gobierno e incluso de recursos procedentes de la cooperación internacional.

Por otro lado, la colindancia de México con los Estados Unidos, hacia el norte, junto con la colindancia con Guatemala y Belice en el sur, han generado un amplio número de materias públicas locales compartidas en ambas

regiones que no son atendidas eficientemente, entre otras razones debido a la insuficiencia del marco jurídico e institucional en la materia.

De esta manera, tanto los procesos de globalización económica como los derivados de la interacción fronteriza configuran los parámetros para definir los elementos constitucionales que permitan a los municipios mexicanos una inserción eficiente en las dinámicas mundiales. La especificidad de los municipios fronterizos se explica por la posibilidad de coordinación y cooperación en la provisión de determinadas funciones y servicios públicos locales que puedan convenirse con alguna entidad fronteriza extranjera. En algunas funciones municipales, como medio ambiente, agua, planeación urbana, transporte, vialidades, seguridad pública, protección civil, entre otras, la necesidad de coordinación bilateral fronteriza es imprescindible.

El principio constitucional tendría entonces el objetivo *de facultar a los ayuntamientos para la celebración de acuerdos de cooperación con entidades internacionales en las materias propias municipales y de coordinación en el caso de los municipios fronterizos, que conduzcan al desarrollo municipal y no incidan en las materias exclusivas de la Federación o del estado.*

Es pertinente precisar que la vigente Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en 1992 en el Diario Oficial de la Federación, ya contempla la posibilidad de que los municipios celebren acuerdos interinstitucionales con entidades extranjeras, por lo cual el principio constitucional propuesto tendría el efecto de elevar la jerarquía jurídica del concepto, así como potenciar las iniciativas municipales en la materia.

Racionalidad de la gestión administrativa

Como demuestra la experiencia internacional, la racionalidad de la gestión administrativa es una característica fundamental para la modernización de la institución municipal, que requiere implementarse de manera estructural, para darle estabilidad, capacidad de continuidad y estímulo constante a la eficiencia y eficacia. En las condiciones actuales del municipio en México, las administraciones municipales tienden a quedar subordinadas al ciclo político electoral de los ayuntamientos y a sus actores, reduciendo así el umbral para una gestión administrativa que privilegie criterios relacionados con las necesidades operativas de las funciones municipales. La creciente relevancia del municipio en la estructura del Estado y, paralelamente, la expansión progresiva de las responsabilidades y recursos a su cargo, obligan a modificar el paradigma tradicional que predomina en la dinámica de su aparato administrativo. Por este motivo, la propuesta considera pertinente

la inclusión de principios constitucionales en materia del personal y de planeación, considerando su rol estratégico para impulsar la racionalidad en el conjunto de la gestión administrativa municipal.

Profesionalización del servicio público

Las administraciones municipales del país no han introducido a su práctica criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal, como tampoco procedimientos que permitan su instrumentación apropiada. Las iniciativas estatales y municipales en esta dirección son todavía incipientes y excepcionales, no obstante que se trata de una problemática fundamental para la modernización institucional de los municipios. En gran medida, de aquí depende el soporte organizacional para que los municipios puedan responder a su creciente responsabilidad en la estructura del Estado. Los sistemas de profesionalización son necesarios para impulsar la calidad de la administración, su capacidad instrumental, así como la continuidad y articulación eficiente con el desarrollo municipal.

La propuesta contempla así *la introducción de un principio constitucional que estimule la evolución de la reglamentación municipal hacia un sistema estable de profesionalización del servicio público de la administración*. Como parte de su autonomía en materia administrativa –y sin excluir lineamientos generales que podrían añadir los poderes legislativos de los estados– la reglamentación municipal es el marco adecuado para concretar específicos sistemas de profesionalización municipales. La heterogeneidad entre los municipios obliga a que existan diversos escenarios de profesionalización, que no obstante deben contemplar un conjunto básico de principios comunes.

Entre estos principios, pueden contemplarse los siguientes: *procedimientos para que el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos municipales se definan por indicadores de experiencia, calificación y desempeño, mediante concurso y evaluación objetiva, preservando los principios de equidad de género y reconocimiento a personas con capacidades diferentes*.

En el rubro del personal de las administraciones municipales, una problemática reciente se refiere a las distorsiones en la remuneración y prestaciones de los funcionarios municipales, que no están reguladas mediante contrato colectivo de trabajo. La alternativa oscila entre disposiciones regulatorias emitidas por las leyes estatales (como se ha optado en Nuevo León) o introducir mecanismos de regulación por los propios municipios. Siguiendo la segunda

opción, el principio constitucional haría referencia a que *la remuneración y todas las prestaciones de los funcionarios municipales deben ser transparentes y adecuadas a las condiciones socioeconómicas del municipio y regularse por un organismo municipal con participación ciudadana.*

Planeación de funciones y servicios municipales

Los municipios en México han estado relacionados con el concepto de planeación por más de dos décadas. Las leyes de los estados disponen que cada ayuntamiento elabore un documento de planeación del desarrollo municipal, haciendo un ejercicio que se reitera cada tres años en condiciones de fragilidad debidas al cortante ciclo entre un ayuntamiento y otro. La planeación de las funciones y servicios, así como del desarrollo municipal en sentido amplio, es una tarea cuya eficacia depende de un sistema de profesionalización de los servidores públicos municipales. De lo contrario, se carece del sustrato orgánico para la planeación; y viceversa. Sin planeación que defina objetivos, metas, recursos y secuencia al funcionamiento de la administración municipal, carece de eficacia la profesionalización. La planeación y la profesionalización son procesos que se alimentan recíprocamente, por lo cual necesitan ser trazados de manera simultánea en el horizonte jurídico municipal.

El concepto de planeación aquí referido es genérico al conjunto de funciones y servicios municipales, que permitan orientar su desempeño en el corto, mediano y largo plazos. Si bien los municipios han avanzado especialmente en materia de desarrollo urbano en esta dirección, la planeación no puede reducirse a esta área.

La propuesta contempla entonces la integración de un principio general de planeación para el conjunto de las funciones y servicios municipales, capaz de definir objetivos de mediano y largo plazos, con validez jurídica que trascienda al periodo de los ayuntamientos y que cuente con sustento técnico y democrático.

Funciones y servicios municipales

Las funciones y servicios configuran el entorno directo de responsabilidades públicas de la institución municipal, cuya delimitación obedece en primera instancia a la agenda específica de necesidades colectivas de la sociedad municipal y, en el aspecto jurídico, a las atribuciones que las Constituciones federal y estatal le reconocen al municipio de manera exclusiva y concurrente. La agenda de asuntos públicos municipales se ha convertido en la

principal fuerza de vinculación de los ayuntamientos hacia determinadas áreas públicas, con diferente escala, con específicos matices en cada municipio, incrementando por este camino la diversidad de las funciones municipales. En la práctica, los gobiernos municipales han extendido sus áreas de incidencia en función de las necesidades sociales municipales, usualmente desbordando el listado de sus atribuciones exclusivas.

Frente a este proceso en curso, de ampliación de las responsabilidades públicas municipales, que además se presenta con la mayor diversidad al interior y entre las regiones del país, es conveniente impulsar el marco jurídico que cubra a esta creciente y compleja concurrencia. Para la anterior dinámica resulta más conveniente un instrumento general sobre la concurrencia y coordinación intergubernamental, que la ampliación del listado de funciones municipales exclusivas.

Desde esta perspectiva, resulta pertinente la *inclusión de un principio general que preserve la iniciativa del municipio para la atención o gestión –en su caso– de las necesidades públicas municipales*. De entrada, dicho principio abriría el espectro de las funciones públicas en las cuales podría incidir el municipio, dependiendo de las necesidades específicas de la sociedad municipal. En su forma constitucional, se trataría de una *disposición genérica que le permitiera incidir en aquellas funciones necesarias para el bienestar de la población y de las que no esté expresamente excluido*. En su caso, si esas funciones correspondieran a otro ámbito de gobierno, el municipio podría entonces tener iniciativa para gestionar ante la autoridad competente su debida instrumentación o bien promover un acuerdo de descentralización, coordinación o cooperación.

La propuesta anterior reconoce que el marco intergubernamental del país tiende a estructurarse de manera compleja, con diferentes combinaciones en función de la heterogeneidad regional y municipal. Al reconocerse la iniciativa municipal en la materia, el municipio se convertiría en factor dinámico del conjunto de la red intergubernamental, orientando su contenido hacia prácticas cooperativas y subsidiarias.

Atribuciones concurrentes

Si bien el espectro de las funciones concurrentes es el que muestra mayor evolución en las tareas públicas municipales –siendo entonces inviable elaborar algún catálogo que las describa individualmente, dada su diversidad y matices– no resulta redundante identificar algunas de ellas que son prioritarias nacionalmente y comunes a los municipios. La propuesta sugiere consi-

derar las siguientes, para ser incluidas entre las susceptibles de intervención concurrente por los municipios:

- Política social.
- Vivienda.
- Salud, educación, cultura y deporte.
- Desarrollo económico y cooperación internacional.
- Protección del medio ambiente, recursos naturales y aquellos bienes de valor histórico y cultural.
- Justicia municipal.

Las funciones públicas anteriores están directamente relacionadas con la calidad de vida de las personas y forman parte de las iniciativas que en la práctica los municipios comienzan a compartir con los ámbitos estatal y federal de gobierno. Al quedar enunciadas constitucionalmente, se estimularía el surgimiento de iniciativas propias, así como de acuerdos específicos de colaboración intergubernamental. Del mismo modo, la propuesta reconoce la evolución de las capacidades instrumentales de los gobiernos y sociedades municipales, tanto como su creatividad para construir soluciones locales para su problemática pública. Finalmente reconoce en el municipio a un actor estratégico para el desarrollo socioeconómico, capaz de relacionarse con las dinámicas de la globalización y aprovechar su potencialidad.

Por otra parte, la propuesta incluye recuperar el papel del municipio como instancia capaz de contribuir a la regulación de la conflictividad social, en calidad de recurso primario que evite el escalamiento de tensiones en la convivencia cotidiana. De ahí la relevancia de incorporar un principio sobre justicia municipal, como atribución concurrente, que tenga por objeto la materias correspondientes al ámbito municipal. En un contexto nacional que actualmente se caracteriza por una grave preocupación por los temas de seguridad pública, la función del municipio como instancia de conciliación en la problemática cotidiana puede tener un papel estratégico en la reducción de tensiones sociales para el conjunto de la convivencia social del país.

Cabe añadir que la evolución contemporánea del municipio mexicano se refleja en profundos cambios en la estructura interna del ayuntamiento y en sus relaciones con la sociedad y los otros ámbitos de gobierno. En el primer aspecto, la tendencia se orienta hacia la complejidad de su organización, paralela a la diversidad de sus funciones y responsabilidades públicas, a las cuales se añade la especialización de cada una de éstas. De ser organizaciones relativamente simples, los municipios han transitado hacia orga-

nizaciones crecientemente complejas y especializadas. De esta manera, la especialización de sus funciones es un rasgo característico en prácticamente todas las materias, junto con la especialización de los órganos responsables de éstas, lo cual es particularmente notable en los municipios urbanos y metropolitanos, si bien se trata de un rasgo común en todos los municipios.

La diversificación de sus funciones y la consecuente especialización en su estructura orgánica ha tenido relevantes consecuencias para el gobierno de los municipios. Los ayuntamientos en particular, en su calidad de órgano colegiado que realiza el gobierno municipal, han tendido a distinguir con creciente claridad entre las funciones normativas, deliberativas y colegiadas –cuya materia principal han sido los reglamentos municipales y la orientación y evaluación de las políticas y programas municipales– de las funciones ejecutivas y administrativas, que se reconocen al presidente municipal como su responsable. Sin tratarse lo anterior de una separación de poderes, lo descrito sí expresa una diferenciación de funciones y de sus respectivas instancias responsables al interior del gobierno municipal.

La dinámica descrita ha sido complementada por la reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución del país, al introducir las bases de la justicia administrativa y de los órganos correspondientes, de naturaleza municipal. Con este mandato, los municipios del país consolidan a su interior una vertiente de justicia municipal, que orgánicamente ha implicado la integración de alguna instancia responsable, así como de la normatividad particular y procedimientos determinados.

Por este camino, de manera intensa el municipio refleja una tendencia a especializar sus funciones normativas reglamentarias, sus funciones ejecutivas y administrativas y, además, las funciones de justicia municipal, lo cual es coherente con la complejidad creciente de su diseño institucional contemporáneo. En esta última tarea, las atribuciones municipales reconocidas por la Constitución se limitan a la materia administrativa, la cual pudiera ampliarse a las materias de la justicia cívica y la justicia de paz, que son sustanciales del ámbito municipal y de la vida social local. Las dos anteriores son materias jurídicas que directamente pueden contribuir a la convivencia social y a prevenir y regular las formas básicas de la conflictividad social. En consecuencia, la presente propuesta *sugiere introducir un principio constitucional que determine la creación de órganos municipales que impartan justicia en las materias cívica y de paz correspondientes al ámbito municipal, complementando a la función administrativa que ya está establecida por el texto constitucional vigente.*

Hacienda municipal

La evolución del municipio como institución del Estado nacional, ratificado como ámbito propio de gobierno por la reforma constitucional del artículo 115 en 1999, así como su relevante contribución para la democracia y el desarrollo socioeconómico del país, requieren de un desarrollo equivalente en sus atribuciones hacendarias. En el rubro hacendario, los municipios están regulados por una normatividad que en muchos aspectos es restrictiva y no estimulante del desarrollo de sus capacidades institucionales. Su naturaleza como gobierno y los fundamentos de su autonomía conceptualmente implican sentar nuevas bases jurídicas, no restrictivas y más responsables, para el manejo hacendario de los municipios.

En particular, el actual perfil institucional del municipio requiere complementarse con una potestad tributaria mínima, que en este caso correspondería a las contribuciones inmobiliarias. Mediante esta potestad se incrementaría la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos municipales, además de incentivarse la rendición de cuentas y, más relevante aún, se fortalecería la autonomía municipal tanto desde la perspectiva política como financiera.

Se propone entonces la inclusión de un *principio constitucional que determine la facultad de los ayuntamientos para establecer tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias, así como en las materia de derechos y contribuciones. Como toda función tributaria, sustentada por un reglamento municipal hacendario* (reconocido como figura constitucional), deberá cumplir con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad, así como la eventual previsión para que el ejercicio de esta facultad no genere rendimientos menores al periodo fiscal precedente.

En relación con las contribuciones inmobiliarias y en congruencia con los principios de generalidad y de igualdad jurídica entre ámbitos de gobierno, se deriva también la necesidad de *eliminar las exenciones que actualmente existen en la recaudación de estas contribuciones para los bienes de dominio público, de la Federación, los estados o los municipales*. Al quedar eliminada, se fortalecerían los ingresos municipales, además de evitarse la complejidad de instrumentación y las imprecisiones jurídicas que esta exención ha motivado en la práctica. De manera complementaria, se propone introducir un *principio general de recuperación de costos por la provisión de los bienes y servicios municipales* –sin demérito de los valores sociales de equidad y proporcionalidad– que permita a los ayuntamientos preservar y ampliar sus capacidades operativas.

En materia fiscal, por otra parte, es pertinente dejar abierta la posibilidad

de que *los ayuntamientos puedan asumir determinadas funciones tributarias convenidas con los estados o la Federación*, reconociendo la iniciativa de los primeros, tanto como a las políticas estatales y federales de descentralización en la materia. En cualquier caso, deberá reconocerse la diversidad municipal y la promoción de las capacidades operativas de los ayuntamientos que les permita asumir las nuevas responsabilidades.

Fiscalización

El fortalecimiento de la autonomía municipal en materia hacendaria, por otra parte, no es un proceso que deba transcurrir carente de regulaciones democráticas, de legalidad y técnicas. Por el contrario, las supone. De manera prioritaria, estas regulaciones requieren de un fundamento interno, municipal, para ser consistentes con el concepto de autonomía mismo. No obstante, el principio de autonomía no es excluyente de instancias de regulación externas, como establece la Constitución del país al facultar a los legislativos estatales para revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales.

En estas condiciones, con la facultad de fiscalización reconocida para los poderes legislativos estatales, paralela al fortalecimiento de la autonomía municipal, lo que procede es la precisión de los conceptos de “revisión” y de “fiscalización”, así como las bases de su instrumentación. En particular, el segundo concepto es el que *requiere de elementos que permitan definirlo enfatizando su objetivo de control de legalidad, tanto como el correspondiente a la evaluación cuantitativa y cualitativa del desempeño del gobierno municipal (economía)*. Para la sociedad contemporánea, ya no es suficiente que las cuentas públicas municipales cumplan con el apego a la norma, sino además que demuestren el rendimiento eficiente y eficaz de los recursos públicos. La moderna fiscalización equipara la relevancia del componente de legalidad con el de economía y rendimiento.

De lo anterior se concluye definir a la fiscalización como un proceso técnico, cuyo objetivo es el control de la legalidad, así como la evaluación del rendimiento cualitativo y cuantitativo de los recursos públicos municipales. Con estas características, la fiscalización puede tener como efecto asociado el desarrollo de sistemas administrativos y contables internos a los ayuntamientos, que estén orientados por estos criterios.

Proceso legislativo. Este documento no fue presentado ante el Congreso de la Unión.

2004

Partido **A**cción **N**acional

Facultad tributaria a los municipios*

Las más recientes investigaciones en las áreas de las ciencias administrativas, económicas y sociales han abandonado el referente “espacio” para descubrir el referente “territorio”. En el espacio se optimizaba la localización y la organización; el territorio se presenta como una ordenación de factores y agentes económicos, socioculturales, políticos e institucionales con fórmulas de organización y regulación específicas. Esta perspectiva diferente ha llevado a plantear una nueva noción de desarrollo, cuya premisa es que toda organización social territorial utiliza y moviliza recursos que constituyen su potencial de desarrollo y dispone de capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo.

Este enfoque del desarrollo identifica la influencia que tienen los sistemas productivos locales en los procesos de crecimiento, de modo que las iniciativas locales, el llamado desarrollo local o desarrollo endógeno, se ha convertido en instrumento preferente de las políticas de desarrollo regional y nacional cuyos objetivos son, entre otros:

1. Favorecer los procesos productivos locales.
2. Utilización eficiente del potencial económico local.
3. Vincular al territorio con el sistema de relaciones de un Estado desde su identidad cultural, social, económica y política.
4. Los agentes locales públicos y privados son los responsables de la inversión.
5. Control del proceso de crecimiento y de la distribución de la renta.

El nivel local es cada vez más el espacio donde se organizan y movilizan los recursos humanos del territorio. México será más gobernable en la medida que los ciudadanos sean incentivados y movilizados por el recono-

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LIX, primer periodo ordinario, año II, 19 de octubre de 2004.

cimiento y participación efectiva de sus comunidades en los procedimientos de decisión comunitaria.

En este sentido, el derecho fundamental de los ciudadanos a tomar parte en la definición y aplicación de las orientaciones estratégicas y las políticas mexicanas está en relación directa con la implicación de los niveles locales en el Estado mexicano.

Puede decirse que hasta la década de los años ochenta las políticas de desarrollo se ejecutaban a través de los gobiernos centrales. Recientemente, y en la década presente se ha incrementado crecientemente la participación de los gobiernos locales apoyados en nuevos argumentos que defienden su función como factores clave para el desarrollo social y económico del país.

Sin embargo, la articulación práctica de estos procesos de fortalecimiento y desarrollo local en la actividad política y económica de México debe aún superar una serie de obstáculos e inercias estructurales. De aquí que la caracterización de las políticas municipalistas esté fundamentada por su potencialidad para introducir en la actuación de la función pública un conjunto de innovaciones que inciden en el área política, la económica, la social y la cultural.

Hoy es posible adoptar el principio de que el modelo centralista de gobernabilidad está históricamente en proceso de superación, de forma que los problemas locales se empiezan a convertir en problemas nacionales e internacionales. La descentralización se ha hecho universal y su aceptación teórica está extendida. Su aplicación práctica en nuestro país todavía presenta limitaciones y potencialidades características, cuya corrección y sostenimiento condicionarán el futuro del desarrollo regional y local en México, y en parte el modelo de desarrollo.

Dentro de las limitaciones se encuentran las siguientes, que se consideran básicas:

1. Sistemas legislativos con alta injerencia de los niveles de gobierno central (federal y estatal) sobre los gobiernos locales (municipales), y que terminan limitando y restringiendo funciones y competencias de los últimos; y
2. Políticas presupuestarias que no determinan la financiación pública descentralizada, ni los programas de corresponsabilidad fiscal del ingreso y el gasto.

Por ello, es necesario replantear una nueva relación de estas entidades con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que cuente con los instrumentos y los recursos necesarios para responder mejor a las demandas que le compe-

ten, y así pueda elevar su capacidad de gestión frente a los ciudadanos y sus organizaciones.

La transformación del federalismo mexicano debe revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la soberanía política de los estados, la autonomía de los municipios, así como la renovación de la unidad nacional y la eficacia de la administración pública, de tal manera que se reduzcan cada vez más las disparidades regionales.

Hoy día, si conjugamos la escasez de recursos con las crecientes demandas y problemas políticos y sociales de los municipios, nos daremos cuenta que los ayuntamientos se encuentran más que nunca en una situación crítica para cumplir sus responsabilidades públicas. Para la gran mayoría de los sujetos involucrados con la escena municipal (funcionarios, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, asociaciones empresariales, etcétera), el asunto de las finanzas es la clave para que exista un verdadero federalismo.

Los municipios demandan una mayor potestad tributaria; esto es, la posibilidad real de mejorar los montos de recaudación municipal y de hacerlo por decisión propia. La fracción iv del artículo 115 constitucional consagra la autonomía de los municipios en materia de hacienda pública. Sin embargo, a pesar de ello, así como de las buenas intenciones y logros obtenidos con las reformas municipales de 1983 y 1999 para fortalecer dicha autonomía, no se lograron atacar los problemas estructurales que agobian a los municipios, ya que:

a) Se dejó fuera la posibilidad de que las autoridades municipales fueran reelectas para un periodo inmediato;

b) No se incluyeron mecanismos de participación ciudadana como una alternativa en caso de la revocación del mando de un ayuntamiento mediante un plebiscito;

c) Quedó fuera la obligación de los estados de reconocer los usos y costumbres en municipios de mayoría indígena; y

d) Se omitió la aprobación por parte del ayuntamiento de las bases de las contribuciones inmobiliarias.

Probablemente, la omisión más grave es que la reforma de 1999 no se refirió al tema hacendario, de tal manera que tenga poder de decisión no solamente en materia de egresos sino también en ingresos, patrimonio y deuda, y reconozca, por lo tanto, plena potestad tributaria al ayuntamiento.

¿Cuáles son, a nuestro juicio, las limitaciones más importantes en la vida

municipal, partiendo de la vigencia del artículo 115 constitucional? Es evidente que en el primer lugar está la falta de libertad económica.

A pesar de la facultad constitucional de manejar libremente su hacienda, hay una intervención de las Legislaturas, que vigilan, controlan y deciden en materia de hacienda municipal. Uno de los argumentos que se esgrimen es el de la legitimidad política que tienen las Legislaturas, en virtud de la elección democrática de sus integrantes. Sin embargo, esta legitimidad igualmente la tienen los ayuntamientos y sus integrantes, en cuanto electos popularmente.

Ahora bien, ¿cuál es el contenido hacendario del artículo 115 constitucional? En esencia, tiene los siguientes dos principios:

1. Que las Legislaturas de los estados son las que aprueban las leyes de ingresos de los municipios y revisan sus cuentas públicas; y

2. Que los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos.

¿Qué ocurre realmente con estos contenidos? En nuestro juicio es que hay una intromisión de las Legislaturas locales sobre asuntos que el municipio puede y debe decidir y sobre las cuales el propio texto constitucional refiere como objeto de autonomía. En este sentido, hay una suerte de contradicción pues se faculta a los ayuntamientos para “manejar libremente su hacienda”, pero las Legislaturas determinan sus ingresos y revisan sus cuentas públicas.

Si bien es cierto que el actual artículo 115 constitucional ha sufrido importantes modificaciones que fortalecen la vida municipal, también es cierto que aún existe cierta desestimación de la vida municipal que no refleja en plenitud el espíritu municipalista de los Constituyentes. Hay que recordar, por ejemplo, a Heriberto Jara, quien decía: “No demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra. No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la libertad no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado”. ¿Qué sentido tiene entonces la libertad de manejar su hacienda?, cuando se dice que terceros intervendrán en la vigilancia de las haciendas municipales y en la aprobación de los ingresos municipales.

La reforma fiscal recientemente rechazada por el Congreso de la Unión representa una amenaza a la viabilidad fiscal del país. Como es bien sabido, uno de los rasgos que caracteriza a las finanzas públicas en México es la insuficiencia de ingresos permanentes para cubrir las necesidades de gasto. Al

nivel de gobierno federal, por ejemplo, la brecha promedio entre los ingresos permanentes (tributarios) y el gasto presupuestario entre 1993 y 2002, expresados como porcentaje del PIB, rebasa el 12%.

Pero la fragilidad de las finanzas públicas no es un problema exclusivo de la Federación, también es un asunto que alcanza a las haciendas estatales y municipales, y a pesar de los múltiples esfuerzos emprendidos para fortalecer la hacienda pública (en los tres órdenes de gobierno) los resultados han sido limitados, especialmente a nivel municipal.

La debilidad de las finanzas públicas municipales en México se explica, en buena medida, por las bajas transferencias que reciben por parte de los otros órdenes de gobierno y por la insuficiencia e ineficacia con que ejercen sus potestades tributarias. En la actualidad los ingresos propios municipales alcanzan únicamente 10% en promedio de sus ingresos totales, mientras que el resto proviene de transferencias estatales y federales.

Lo anterior nos remite a dos cuestiones: por una parte, el diseño de una nueva coordinación hacendaria orientada hacia el fortalecimiento de las finanzas municipales, al estimular su recaudación propia; y por otra parte, la consolidación y ampliación de las facultades tributarias del municipio.

Sobre el segundo punto –las facultades tributarias de los municipios–, esta iniciativa considera que resulta necesario que se reconozca al ayuntamiento como autoridad fiscal, con objeto de potenciar el alcance recaudatorio del municipio, sobre todo frente a los pequeños contribuyentes potenciales que desarrollan sus actividades en el ámbito local.

Actualmente, los municipios no tienen potestad para implantar tributos propios en forma autónoma, ya que las Legislaturas locales son las que establecen a los ayuntamientos los tipos y las cantidades de las contribuciones a recibir en un año fiscal. Además de esto, los ingresos propios de los ayuntamientos se ven mermados, ya que la estructura nacional hacendaria, vía el Sistema de Coordinación Hacendaria, da otras prescripciones a las Legislaturas locales sobre las contribuciones municipales.

Lo anterior tiene como consecuencia concreta que los ayuntamientos tengan limitadas atribuciones en la integración de sus ingresos, y en donde las Legislaturas locales realizan anualmente modificaciones –en ocasiones– de manera unilateral a las leyes de ingresos municipales.

En este contexto, proponemos reformar el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y planteamos la urgente necesidad de que los ayuntamientos tengan mayores potestades tributarias. Si la reforma de 1999 re-

conoció al municipio como gobierno, esto implica concomitantemente el otorgamiento de facultades para decidir sobre sus tributos y los montos que correspondan. De no ser así, el carácter de gobierno otorgado por la referida reforma, no termina de consumarse.

Ya que los ayuntamientos ejercen la facultad reglamentaria en sus jurisdicciones, y la cual es esencialmente normativa (legislativa), es que es factible otorgarles mayores potestades tributarias. Al poder ejercer la potestad tributaria, los ayuntamientos estarían realizando un acto legislativo debidamente ejercitado por una autoridad administrativa; es decir, no se violentaría el principio constitucional de legalidad.

El municipio en México requiere ser dotado de amplias facultades, de tal manera que se constituya un verdadero espacio de poder político democrático. La iniciativa está expresada sobre el principio de que en las finanzas públicas municipales existe una extensiva participación de los gobiernos estatales y federal, lo cual ha sido causa de protestas y reclamos de muchos ayuntamientos, debido a que dicha intermediación se ha convertido en dependencia y falta de autonomía, lo que en ocasiones se vuelve un factor que obstaculiza el desarrollo municipal. Los municipios deben tener la facultad de aprobar las políticas impositivas que les corresponde, sin ninguna injerencia externa.

La iniciativa que hoy presentamos pondera de manera positiva la capacidad de los municipios para conocer las necesidades y demandas de sus territorios y sus comunidades y para decidir sobre ellas y los recursos que son necesarios para enfrentarlas.

Con frecuencia ocurre que las Legislaturas locales aplican solamente criterios demográficos para formar grupos de municipios, a los cuales posteriormente se les aplican tasas y tarifas generalizadas de los servicios públicos; sin que se hayan aplicado políticas tributarias detalladamente diferenciadas, y las cuales respondan a las características específicas de cada uno de los municipios, ya que resultaría muy costoso en tiempo y en recursos económicos.

Además, es notorio que la gran carga de trabajo legislativo que tienen las Legislaturas locales afecta la buena revisión de las leyes de ingresos municipales, lo cual se agrava en las entidades que tienen un gran número de municipios.

Para los municipios, las principales fuentes de financiamiento son las participaciones federales que les asignan las Legislaturas estatales y el impuesto predial. Este último, a pesar de su alto potencial como fuente de

recursos, en la actualidad no es explotado de manera óptima, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado y asimismo, carecen de capacidades técnicas suficientes.

En la medida que los municipios, y también los estados, cuenten con una mayor fortaleza y autonomía hacendaria, basada en el equilibrio entre sus ingresos y sus necesidades de gasto en un marco de disciplina fiscal, estos gobiernos podrán asumir con mayor responsabilidad su papel de impulsores del crecimiento económico regional, al generar en el cumplimiento de sus funciones, una mejor calidad de vida para sus habitantes, así como un entorno atractivo, como elementos determinantes del desarrollo económico local, basado en regiones más competitivas.

Ahora bien, es preciso decir que entendemos que el municipio obtiene su autonomía porque el origen de su ejercicio en cuanto a su organización, su gobierno, son anteriores al de los estados y de la Federación, y que como forma de poder público de la sociedad vecinal, debe cumplir debidamente sus funciones, y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de administración, desarrollo y gobierno, todos por decisión y a nombre de los ciudadanos de sus territorios.

Reconocemos como un avance el que se determinara otorgar al municipio mayores recursos procedentes de la propiedad inmueble, así como también el que se haya aceptado que los ayuntamientos sin intervención de las Legislaturas de los estados puedan determinar sus presupuestos de egresos. Sin embargo, consideramos que el principio de que el municipio administrará libremente su hacienda se contradice con el hecho de que las Legislaturas queden facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los ayuntamientos.

Adicionalmente, es importante que la consolidación de la autonomía se traduzca en más claridad y ampliación de fuentes para los ingresos propios de los ayuntamientos. Lo anterior, acompañado con la transparencia y legitimidad correspondientes, permitirá a los ayuntamientos un diálogo constante con la sociedad para, precisamente, obtener los recursos necesarios para atender las necesidades sociales.

La iniciativa es congruente con los principios y la posición que todas las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional han venido sosteniendo desde que en 1946 integraron el Poder Legislativo federal; congruente con la firme vocación municipalista y libertaria, que desde su origen en 1939 Acción Nacional presentó a la opinión pública de México como compromiso y bandera de lucha, el municipio libre.

Esta vocación municipalista nos ha hecho sostener, en coincidencia con nuestros Constituyentes de 1917, que es necesario seguir fortaleciendo el municipio libre, dotándolo de hacienda suficiente y devolviéndole sus facultades de libertad para administrarla. Hilario Medina, constituyente de 1917, decía:

“¿De qué manera se establecería el municipio libre, ya no como promesa, sino como un hecho eficaz, con toda su fuerza? Pues nada más... que dándole su hacienda con toda libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia porque, desde el momento en que el municipio en la hacienda tenga un tutor, sea el estado o sea la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir.”

El municipio ha de ser libre y autosuficiente. Es tiempo para hacer que la Constitución del país impulse nuevamente al municipio, en forma aún más explícita y que brinde al pueblo el derecho que tiene para confiar en su autoridad más cercana y, así, otorgarle a satisfacción plena, su apoyo y su lealtad, lo que redundaría en vitalidad, generosidad compartida y mayor representatividad municipal.

La idea es que a los municipios se les otorgue la libertad sobre sus ingresos y que se compatibilicen con sus gastos, que sean correlativos a sus necesidades y condiciones, permitiendo con ello un adecuado desarrollo de la función pública. La idea es que el municipio ocupe el papel principal en el sistema federal mexicano, posibilitando la construcción de un sistema de competencias más acorde con los nuevos escenarios políticos y sociales, la consolidación de una efectiva coordinación intergubernamental y asimismo el fortalecimiento del municipio libre como célula básica de gobierno de la República.

Hacer realidad el municipio libre en nuestro país ha sido y es una demanda programática del Partido Acción Nacional, en tal virtud presentamos la integración de principios jurídicos que dotan de mayores posibilidades de desarrollo al municipio.

Por lo antes fundado y expuesto presento la siguiente iniciativa, tendiente a promover una mayor autonomía en las potestades hacendarias municipales, que permitan a los municipios contar con un soporte local en materia de ingresos.

Iniciativa de decreto que reforma los párrafos primero e inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el párrafo cuarto del inciso c) de la misma fracción, se deroga el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115. Único. Se reforman los párrafos primero e inciso a) de la fracción IV, así como el párrafo cuarto del inciso c) de la misma fracción, todos ellos de la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se deroga el párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV del artículo 115; se reforma el párrafo cuarto del mismo inciso c) todos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que los ayuntamientos y las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

b) ...

c) ...

...

Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus reglamentos de ingresos así como sus presupuestos de egresos, en términos de lo dispuesto en esta fracción. Las Legislaturas de los estados establecerán los criterios y principios generales que deberán seguir los ayuntamientos en materia de ingresos, además de que revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes locales conforme a lo dispuesto en este decreto, en un plazo no mayor de un año contado a partir de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, D.F., a 19 de octubre de 2004.
Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

Proceso legislativo. Presentada por el diputado José Antonio Cabello Gil (PAN). Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo. Dictaminada negativamente por las Comisiones Unidas (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura LIX, segundo periodo, año III, 26 de abril de 2006).

2004

Comisión de Fortalecimiento al Federalismo

Por una reforma municipal integral*

El panorama histórico del municipio revela su evolución lenta y tortuosa, y advierte cómo su concepción ha variado a lo largo de los siglos.

Desde los primigenios conglomerados humanos que constituían verdaderas organizaciones premunicipales, pasando por la institución de la polis concebida por los griegos, las tinturas bélicas y expansivas que le asignaron los romanos al municipio, la peculiar forma del municipio ibérico con sus influencias árabes, y finalmente la estratagema para implantar el municipio español en México que absorbió elementos de la organización política y social de los mexicas.

En todos estos senderos avanzados por los municipios subyace una inquietud permanente: el buscar la posibilidad de gestionar eficazmente no sólo intereses primarios y vecinales, sino esencialmente auto prodigarse elementos que permitan alcanzar mejores condiciones de vida.

La tesis errónea de descentralización administrativa por región, originó que se considerara al municipio como un simple organismo descentralizado.

Contrario a lo anterior, el municipio implica –por llamarla de algún modo– una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con la exclusión de lo que corresponde a otros entes. Como una especie del poder público, el municipio se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como instancia de poder, a la que el ordenamiento atribuye un conjunto de facultades a ejercer.

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LIX, primer periodo ordinario, año II, 25 de noviembre de 2004.

Como orden de gobierno, el municipio se entiende como el nivel primario de la organización estatal. Por ello, el municipio ha sido calificado como el órgano de poder con el cual los ciudadanos tienen su primer acercamiento a la autoridad para la resolución de todos los problemas y servicios que la comunidad requiera.

Históricamente, la Constitución de Cádiz aporta al constitucionalismo mexicano los que se consideran como los primeros elementos del federalismo, al establecer la existencia de las diputaciones provinciales, además de otorgar el carácter constitucional al municipio. Estos factores trazaron el camino para que se diera la posibilidad de lograr arreglos políticamente descentralizados en los pueblos y comunidades. Para tales fines, la Constitución de Cádiz precisó las distintas modalidades del encargo edilicio y su carácter electivo, prohibió la reelección inmediata y definió las competencias municipales.

Sin embargo, la Constitución federal de 1857 no destinó uno solo de sus artículos a la estructura y funcionamiento de los municipios en el país, pues el Constituyente resolvió dejar a las entidades federativas la regulación del mismo. Por el contrario, sí aludió a la elección de las autoridades municipales, del Distrito y territorios federales.

Si bien los antecedentes del municipio se remontan a más de cuatro siglos en nuestro país, en nuestro marco legislativo contemporáneo sus fundamentos conceptuales tienen origen en los debates originarios de la Constitución de 1857, los cuales repercutieron en los paradigmas jurídicos que asumió la Constitución de 1917, actualmente vigente. Reconociendo esta herencia, aún viva en aspectos esenciales, la nueva reforma municipal puede reconocerse como la fase contemporánea de una trayectoria construida a lo largo de casi 150 años.

De acuerdo con lo anterior y con una perspectiva hacia el siglo XXI, la reforma municipal en México requiere fundamentar sus propuestas en las necesidades contemporáneas de la institución municipal, en la consolidación de la democracia de las sociedades municipales, en la concepción de lo local como nuevo eje del desarrollo nacional y, con una perspectiva más amplia, en la reforma del Estado.

Desde estos parámetros, la reforma municipal no es un proceso de dimensión local, con un impacto limitado; por el contrario, implica un amplio proceso de transformación nacional que avanza en dirección al perfeccionamiento de la democracia en un entorno más concreto para los ciudadanos; promueve además la descentralización de la vida pública y modifica el

conjunto de la estructura y funcionamiento del Estado mexicano. Con estas características, en síntesis, la reforma municipal significa una nueva visión del Estado mexicano y del desarrollo nacional, de sus ejes, dinámica y actores fundamentales.

Cabe precisar que la reforma de la institución municipal es un proceso que no se agota en los contenidos establecidos por la Constitución General. Nuestro sistema federal implica la atribución y responsabilidad de los estados para precisar, consolidar e incluso ampliar el contenido institucional del municipio.

Adicionalmente, en ejercicio de sus propias atribuciones, los municipios pueden incidir sobre su propio desarrollo institucional, configurando a través de la reglamentación —o prácticas consuetudinarias si ése es el caso— sus formas institucionales concretas, en el marco de su autonomía. Considerando la complejidad y amplitud de este escenario, el objetivo del presente documento está acotado a los elementos esenciales del proceso, correspondientes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, a través de esta iniciativa se concibe a un municipio con una definición constitucional más coherente en la estructura del Estado y en el sistema federal mexicano; un municipio más evolucionado en su estructura democrática y con bases más sólidas para el ejercicio del autogobierno; y un municipio más responsable, funcional y eficiente, capaz de proveer en calidad, cantidad y equidad sus responsabilidades públicas.

Asimismo, el Distrito Federal, como parte integrante de la Federación, también tiene que ser considerado dentro de la concepción del término de República Federal, ya que no es un ente aislado sino es, como se ha mencionado, integrante de la Federación y elemento esencial de la misma República.

II. Para dar sustento jurídico a lo anterior, se propone desarrollar los siguientes rubros en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A efecto de dar congruencia entre la libertad municipal y su expresión en el articulado de la Carta Magna, se propone lo siguiente:

- a) Incluir los municipios dentro de la denominación del Título Quinto.
- b) Reconocimiento del municipio libre como parte integrante de la Federación, caracterizándose por su autonomía política, administrativa y financiera.
- c) Reconocimiento del Distrito Federal como parte integrante de la Federación.

d) Incorporación del municipio y del Distrito Federal como parte integrante del ejercicio de la soberanía.

e) Reconocimiento libre y directo de la participación ciudadana.

f) Contemplar el acceso de candidaturas ciudadanas sin partidos a cargos de elección popular; así como de otras formas de organización de participación política municipal.

g) Incorporación de un principio fundamental para la remuneración adecuada y racional de representantes populares.

h) Reección municipal.

i) Reconocimiento de la diversidad municipal.

j) Estatuto del servicio profesional de carrera.

k) Facultar a los ayuntamientos para celebrar convenios con organismos internacionales.

l) Planes de desarrollo municipal de largo plazo.

m) Incorporación del concepto de federalismo subsidiario.

Esbozadas las reformas contenidas en la presente iniciativa, se desarrolla su contenido en los párrafos subsecuentes.

III. Para explicar las reformas constitucionales que se contemplan en esta iniciativa, se tienen que considerar los conceptos que ayudarán a redefinir los alcances, expectativas y responsabilidades de los municipios.

1. Libertad municipal. Es el eje conceptual fundamental. Es un concepto surgido de una demanda profunda y democrática de las sociedades locales en México. Ha sido la vanguardia de las distintas manifestaciones sociales que han reivindicado los objetivos e intereses de los gobiernos y sociedades locales en la historia del país, en su vertiente federalista y promotora de profundos valores democráticos. Sus componentes son:

a) El establecimiento de las bases institucionales del autogobierno municipal; y

b) El reconocimiento de su autonomía.

En este sentido, es necesario realizar adecuaciones adicionales que permitan consolidar el municipio como parte de esa estructura y que se definan nuevos parámetros para modernizar el marco constitucional y las leyes de las entidades federativas, en congruencia con la historia y necesidades contemporáneas de la libertad municipal.

2. Autonomía municipal. El concepto del municipio mexicano ha evolucionado en ámbito de gobierno propio, el fundamento único en el cual descansa este proceso es la soberanía popular. La relación del municipio con

la soberanía popular es el fundamento político y jurídico de su perfil constitucional vigente, en cuanto ámbito de gobierno propio se refiere.

Por ello, la propuesta que se presenta consiste en hacer esa relación que conceptualmente ya existe de manera indirecta, entre soberanía popular y ayuntamiento. En consecuencia, se propone adicionar a los ayuntamientos y al Distrito Federal como expresión e instrumento del ejercicio de la soberanía popular, en términos equivalentes a como este concepto se relaciona con los poderes federales y estatales.

Debiéndose destacar en este punto, que la labor municipal se halla acotada, en principio, por un objetivo ineludible: la realización del bienestar colectivo y la gestión de sus intereses comunes. En esa virtud, es que se agregan éstas, precisamente como metas torales que tienen a su cargo los municipios y como la justificación última de su creación. En síntesis, se pretende integrar un concepto de ayuntamiento que trascienda su definición actual, enfatizando los siguientes aspectos: como institución que representa en primer término a la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y en segundo término la gestión de sus intereses.

Un principio fundamental que sustenta la propuesta, es la adición de un párrafo relativo a que “en la definición del marco institucional de los ayuntamientos –su estructura y funcionamiento–, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia”; mismos que requieren ser explicados en alguno de sus puntos.

Es preciso destacar, en primerísimo lugar, que este artículo establece la obligación de que en el diseño e implementación del marco institucional del municipio, es decir, su peculiar estructura (acorde a sus necesidades y dimensiones, por ejemplo) y los modos de ejercer sus atribuciones, se requiere considerar su diversidad cultural, demográfica, territorial y social; consecuencia obvia de lo preceptuado por nuestra propia Ley Cimera en su artículo 2º. Con ello, se abre la posibilidad de que los estados especifiquen la diversidad institucional municipal en su respectiva Constitución y leyes, con el objetivo de adecuar el perfil del gobierno municipal a las características sociales, culturales y regionales del municipio, con un criterio último de beneficio colectivo; no en su perjuicio. El principio de diversidad institucional municipal que se incluye en este apartado, se examina en párrafos posteriores.

El concepto de cooperación y el de interdependencia ocupan un lugar central en la dogmática constitucional alemana; para efectos del federalis-

mo, estos principios deberán entenderse en el sentido de que independientemente de las atribuciones constitucionales de cada orden de gobierno, dichos órdenes deberán realizar algunas tareas en común, por lo que la cooperación y la interdependencia se vinculan, con el objeto de que cada orden de gobierno preste ayuda, colaboración y asistencia al otro o a los otros. La cooperación y la interdependencia buscan fortalecer el sistema federal en su conjunto, respetar las esferas particulares de atribuciones, y, fundamentalmente, corresponsabilizarse en tareas en común, cuando las situaciones sociales, económicas, administrativas así lo ameriten. Estos principios son fortalecedores del Pacto Federal y aspiran a que los órdenes de gobierno logren una coordinación más eficaz para proteger los intereses del conjunto y los de sus competencias particulares.

Tomando en cuenta que la organización interna del territorio municipal demanda integrar parámetros culturales y sociales, paralelos a los criterios administrativos, con el propósito de evitar inequidad o exclusión en la provisión de los servicios municipales, es que se adiciona una mención final relativa a que el proceso anterior, definición de este marco al que ya aludíamos, se requiere de preservar “el principio de equidad en su desarrollo”.

Por último, la redacción de este párrafo en los términos propuestos, es pertinente porque el empleo de un signo ortográfico consistente en una coma para aislar la referencia intermedia a la “estructura y funcionamiento” municipales, provocaría confusiones pues lejos de cumplir esa función enlazaría esta expresión con la idea precedente (*definición del marco institucional de los ayuntamientos*), de ahí el uso de los guiones; medida a la que el propio texto constitucional recurre al menos en un caso: su artículo 3°.

3. Municipio y garantía institucional de autonomía. A lo largo de la historia del debate legislativo federal, se ha insistido y utilizado el concepto de autonomía municipal, aunque esta categoría todavía no se encuentra integrada en el texto constitucional general. Es decir, una vez que al municipio se le reconozca como entidad gubernamental propia, requiere del instrumento que le permita ejercer las atribuciones que le han sido reconocidas, sin mayor interferencia de los poderes estatales o federales y en beneficio de la sociedad municipal como finalidad única.

Por tanto, el concepto de autonomía fortalece las bases de auto organización de la administración municipal y de la función reglamentaria, además de estimular la adecuación del gobierno municipal a las necesidades específicas de la sociedad municipal, mejorando las capacidades locales.

En ese sentido, nuestra propuesta considera entonces desarrollar el concepto de autonomía municipal como una garantía institucional constitucional.

Así, en la propuesta se le da un contenido específico a ese reconocimiento de la autonomía municipal; señalando que la misma se desenvuelve (se manifiesta) en la determinación del contenido de los actos que lleve a cabo ya sean de índole política, financiera o administrativa; ello, con el propósito manifiesto de que no se confunda el sentido y alcance de esta previsión, con una eventual facultad legislativa; confusión a la que podría llevarnos la etimología de la expresión “autonomía” en una interpretación literal.

De este modo, la razón de estas especificaciones consiste en la necesidad de hallar mecanismos que permitan fortalecer la autonomía administrativa municipal para ampliar su capacidad de decisión en procesos de innovación y reforma administrativa, así como acceso a recursos alternativos; el establecimiento de principios que permitan bases funcionales de coordinación y cooperación intergubernamental, con estados y la Federación –guiada por los criterios de eficiencia, eficacia y subsidiariedad–, y aquellos que fundamenten la cooperación internacional.

La organización administrativa interna constituye un objeto esencial de la autonomía municipal, siendo entonces conveniente reconocer y consolidar la definición de esta relación, así como su finalidad única: el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población. La autonomía en materia administrativa implica así la capacidad para reglamentar su estructura orgánica administrativa, con atribuciones para la creación, modificación y supresión de instancias administrativas, incluyendo entidades paramunicipales. Pero además, plantea que las modalidades en la provisión de los servicios sean parte de la autonomía municipal en materia administrativa, sin dejar de ser éstos responsabilidad municipal y preservando las funciones de fiscalización de los Congresos de los estados.

Es indudable que con la fórmula anterior se procura garantizar la atribución municipal para determinar las modalidades en la provisión de los servicios y funciones de su responsabilidad, incluyendo formas indirectas, parciales o integrales, en acuerdo con la comunidad local, otros municipios, gobiernos estatales o federal, así como particulares u organismos extranjeros que otorguen recursos de procedencia lícita, todas determinadas en función del beneficio colectivo. En cualquier caso, la flexibilidad adquiere pertinencia cuando se justifica por los criterios de mayor eficiencia, eficacia y cobertura social y territorial.

4. Diversidad de la institución municipal. El principio de la autonomía es fundamental para el pleno desarrollo de la diversidad institucional municipal, en la medida que posibilita la mejor correspondencia con el perfil de la sociedad municipal respectiva, sus necesidades colectivas, organización social y valores culturales.

Por ello es necesario establecer, como ya apuntábamos en el número 2 del apartado anterior, un principio constitucional explícito sobre la diversidad institucional municipal, asentado en las bases constitucionales generales; en la Constitución y leyes de las entidades federativas.

El principio de diversidad incide en el marco de las relaciones intergubernamentales, permitiendo niveles diferenciados de coordinación, cooperación e intervención subsidiaria, preservando la capacidad de iniciativa municipal y los criterios de equidad social y regional.

El principio de diversidad institucional municipal implica pues, por un lado, que los estados y la Federación diseñen e instrumenten sus planes, programas y acciones en coherencia con éste. Preservando el derecho de los municipios para participar en sus distintas fases, con el objetivo de estimular su simplicidad operativa y la provisión descentralizada y no sustitutiva de las capacidades municipales. E igualmente, y por otra parte, implica reconocer en los hechos y obrar en consecuencia, la diversidad étnica y la imperiosa necesidad de legislar desde los estados, en materias concretas que atañen a pueblos y comunidades indígenas. La inclusión de las previsiones anteriores entraña para los municipios que éstos podrán demandar el cumplimiento de estos principios.

5. Reelección inmediata de autoridades municipales. El artículo 115 constitucional prohíbe de manera categórica la reelección inmediata de las autoridades municipales. Esta disposición se introdujo mediante iniciativa en 1933. No obstante, el perfil de la institución municipal entre esa época y la actual es muy distinto, considerando el desarrollo democrático del país y en particular de las sociedades municipales.

La profunda transición de la institución municipal y la no reelección inmediata de autoridades municipales, junto con el periodo relativamente breve del ayuntamiento, se encuentran actualmente en tensión. Las segundas restringen a la primera y le imponen elevados costos a la sociedad municipal y a la evolución propia del gobierno y administración municipales que los ciudadanos no deben seguir pagando.

Asimismo, consideramos que la disposición constitucional que impide la reelección inmediata de las autoridades municipales es un factor en con-

tradicción con el perfil contemporáneo y dinámica de la institución municipal en México, por lo cual proponemos eliminar esta disposición del artículo 115 constitucional, posibilitando que las Constituciones estatales precisen las modalidades y límites de la reelección en los estados, considerando la especificidad de sus respectivos municipios.

Sin embargo, es menester precisar que esta propuesta debe ser simultánea al desarrollo de los instrumentos de modernización de la democracia municipal, como son:

- a) La consolidación de los derechos políticos ciudadanos;
- b) El control democrático del gobierno; y
- c) La rendición de cuentas por parte de éste.

Aunado a la eliminación de la prohibición de reelección inmediata se debe establecer un conjunto mínimo de disposiciones que permitan el ejercicio integral de la ciudadanía y de los derechos políticos en el ámbito municipal, a través de instrumentos de democracia participativa y rendición de cuentas de los ayuntamientos.

6. Atribuciones ciudadanas y política municipal. Los partidos políticos son instituciones necesarias de los sistemas democráticos y no puede plantearse uno sin los otros. Pero no son todo el sistema de representación política de una Nación, de una entidad federativa o de un municipio. En los municipios, la diversidad social, cultural, política y económica de sus sociedades implica una agenda pública extensa, haciendo prácticamente imposible que los partidos políticos nacionales puedan reflejarla en su conjunto.

Derivado de lo anterior, nuestra propuesta considera que se debe indicar en el texto constitucional que la organización política de los ciudadanos en los municipios pueda expresarse a través de figuras adicionales a los partidos políticos, como son las organizaciones políticas municipales o las candidaturas independientes de ciudadanos, además de las organizaciones comunitarias tradicionales en el caso de los municipios indígenas.

Lo relevante de esta propuesta es la preservación del derecho ciudadano a integrar los gobiernos municipales de manera inmediata, sin regulaciones que en la práctica impongan un obstáculo entre este derecho y el proceso electoral municipal.

7. Sistema de participación ciudadana y vecinal. En este momento, el reto contemporáneo que exige la sociedad consiste en intensificar, diversificar y especialmente en institucionalizar los procedimientos de participación ciudadana y vecinal en los municipios, orientando su contenido hacia

formas más amplias y coherentes con los principios contemporáneos de la democracia participativa.

Por ello, nuestra propuesta considera relevante el desarrollo de principios constitucionales que configuren tanto garantías ciudadanas (derechos políticos) como procedimientos de democracia participativa, fundamentando así de mejor manera las bases del autogobierno municipal.

Los nuevos elementos que podrían integrarse como principios que garanticen los derechos políticos y vecinales relativos a la equidad de género, a la igualdad de acceso a funciones y servicios municipales y a la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, y que deberán ser reglamentados son la transparencia de la información pública gubernamental, la rendición de cuentas periódica y pública sobre el desempeño de las funciones y servicios municipales, así como las figuras de iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

8. Dimensión administrativa y hacendaria. Las necesidades contemporáneas de reforma institucional municipal no se limitan a su contenido democrático, sino que además incluyen la modernización de su dimensión administrativa. Durante la última década, son cotidianos y numerosos los ejemplos de gobiernos municipales en México que han impulsado procesos de modernización administrativa; sin embargo, se pueden encontrar factores que acotan la eficiencia administrativa municipal y entre ellas están las restricciones que las Legislaturas de los estados imponen a los ayuntamientos en aspectos como provisión indirecta de servicios públicos, creación de entidades paramunicipales o restricción a la contratación de deuda, por mencionar algunos ejemplos.

Por tanto, la dimensión administrativa de la presente propuesta contempla la necesidad de introducir elementos constitucionales que permitan la estabilidad y consolidación administrativa de los ayuntamientos, junto con estímulos a su funcionalidad eficiente y responsable. De manera paralela, principios que permitan fortalecer la autonomía administrativa municipal, para ampliar su capacidad de decisión en procesos de innovación y reforma administrativa, así como acceso a recursos alternativos. Por último, principios que permitan bases funcionales de coordinación y cooperación intergubernamental, con estados y la Federación –guiada por los criterios de eficiencia, eficacia y subsidiariedad– así como aquellos que fundamenten la cooperación internacional.

9. Coordinación intergubernamental. La coordinación intergubernamental, su concepto jurídico y bases instrumentales, expresa una de las grandes transiciones del Estado mexicano en su conjunto, derivada de su evolución reciente.

El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano implica reconocer al concepto de relaciones intergubernamentales y a su objetivo necesario: la coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas. Es prioritario reconocer la inclusión del municipio en el marco intergubernamental y su rol de interlocutor, considerando que la historia del centralismo lo había ubicado en un espacio marginal.

Por lo anterior, se pretende incluir un principio sobre relaciones intergubernamentales, con el propósito de lograr coordinación, cooperación y subsidiariedad que reconozca al municipio como interlocutor con capacidad para representar los intereses municipales ante los poderes ejecutivos, estatales y federales, cuando las funciones de éstos confluyan con los intereses municipales o se trate de materias que se beneficiarían de la coordinación o acuerdo subsidiario.

10. Cooperación internacional. La cooperación internacional se ha convertido en una práctica e interés creciente para los gobiernos municipales en México, siguiendo el ritmo que han impuesto los procesos de globalización económica. La experiencia internacional y la propia del país refieren que el desarrollo socioeconómico requiere de fuertes lazos internacionales, a los que se les debe dar sustento en las iniciativas locales.

Asimismo, se considera que en algunas funciones municipales, como medio ambiente, agua, planeación urbana, transporte, vialidades, seguridad pública, protección civil, entre otras, la necesidad de coordinación bilateral fronteriza es imprescindible.

Por tanto, nuestra propuesta pretende incorporar un principio constitucional cuyo objeto sería el facultar a los ayuntamientos para la celebración de acuerdos de cooperación con entidades internacionales en la prestación de servicios públicos municipales y de coordinación en el caso de los municipios fronterizos, que conduzcan al desarrollo municipal y no incidan en las materias exclusivas de la Federación o de las entidades federativas.

11. Profesionalización del servicio público. Por todos es conocido que las administraciones municipales del país no han introducido a su práctica criterios explícitos de carácter funcional y técnico para determinar el ingreso, promoción y permanencia de su personal, como tampoco procedimientos que permitan su instrumentación apropiada.

Por ello, también pretendemos introducir un principio constitucional que

estímule la evolución de la reglamentación municipal hacia un sistema de profesionalización de su administración.

Entre estos principios, pueden contemplarse procedimientos para que el ingreso, promoción y permanencia de los servidores públicos municipales se definan por indicadores de experiencia, calificación y desempeño, mediante concurso y evaluación objetiva, preservando los principios de equidad de género y reconocimiento a personas con algún tipo de discapacidad.

12. Emolumentos. En el rubro del personal de las administraciones municipales, una problemática reciente se refiere a las distorsiones en la remuneración y prestaciones de los funcionarios municipales, que no están reguladas mediante contrato colectivo de trabajo.

Por tanto, se propone la inserción de un principio constitucional que haga referencia a que la remuneración y todas las prestaciones de los funcionarios municipales deben adecuarse a las condiciones socioeconómicas del municipio.

13. Planeación de funciones y servicios municipales. Las leyes de las entidades federativas disponen que cada ayuntamiento debe elaborar un documento de planeación municipal, haciendo un ejercicio que se reitera cada tres años en condiciones de fragilidad debidas al cortante ciclo entre un ayuntamiento y otro. Sin planeación que defina objetivos, metas, recursos y secuencia al funcionamiento de la administración municipal, carece de eficacia la profesionalización. La planeación y profesionalización son procesos que se alimentan recíprocamente, por lo cual necesitan ser trazados de manera simultánea en el horizonte jurídico municipal.

14. El concepto de planeación a que se hace referencia es genérico, por tanto, abarca al conjunto de funciones y servicios municipales, que permitan orientar su desempeño.

En términos generales se ha establecido que la planeación incluye los siguientes conceptos y elementos:

La identificación de una organización o institución que implemente el plan.

Un plan es un esquema para la acción que debe establecer el curso de acción de una persona o una institución.

Estima todas las condiciones de certidumbre e incertidumbre, para pensar en lo posible y lo deseable.

La probabilidad de una consecución de eventos es preponderante para determinar el curso de acción.

La improbabilidad o la incertidumbre relativa es una condición igual-

mente aceptable, pero de baja utilidad en términos operativos en la construcción de un plan.

Se hace necesario identificar y medir impacto de los riesgos, con el propósito de que permitan diseñar las alternativas posiblemente aplicables.

La planeación es un proceso intelectual por naturaleza.

Una característica fundamental de la planeación debe ser la flexibilidad en los medios para alcanzar los objetivos; así pues una de las consideraciones más recientemente adoptadas es dividir la planeación en plazos de cumplimiento de acciones concretas o proyectos enteros.

Esta planeación a largo plazo estima todas las tendencias futuras con varios años de anticipación, evaluando el mayor número de condiciones al presente. Permite diseñar estrategias para atender los problemas y necesidades que se esperan entre los próximos 20 y 50 años.

La planeación de mediano plazo normalmente cubre un periodo de 5 a 20 años y es más práctica pues cuenta con estimaciones más precisas de las tendencias a presentarse en los próximos años, dadas las condiciones tecnológicas y demográficas esperadas. Estos planes reflejan de manera más fiel lo que está sucediendo y lo que se pretende cambiar o conservar con políticas específicas.

Así pues, la planeación estratégica es generalmente una herramienta que nos permite proyectar una visión de futuro, ordenando y orientando nuestras acciones al cumplimiento de una serie de metas y objetivos para alcanzar finalmente nuestra visión. Es importante destacar entonces que la característica central de una visión de futuro es que está proyectada a varios años y requiere esfuerzos y reorientaciones a lo largo del camino para que pueda realizarse. Su principal ventaja entonces es ser flexible en cuanto a los medios pertinentes a emplearse para ser alcanzada, pero su principal restricción es el acuerdo en el objetivo mismo.

La propuesta que hoy presentamos, contempla la integración de un principio general de planeación para el conjunto de funciones y servicios municipales, capaz de definir objetivos de largo plazo, con validez jurídica que trascienda al periodo de los ayuntamientos.

15. Funciones y servicios municipales. Las funciones y servicios configuran el entorno directo de responsabilidades públicas de la institución municipal, cuya delimitación obedece en primera instancia a la agenda específica de necesidades colectivas de la sociedad municipal y, en el aspecto jurídico, a las atribuciones que las Constituciones federal y estatal le reconocen al municipio de manera exclusiva y concurrente.

Frente al proceso de ampliación de las responsabilidades públicas municipales, es conveniente impulsar el marco jurídico que cobije a esta creciente y compleja concurrencia. Desde esta perspectiva, resulta pertinente la inclusión de un principio general que preserve la iniciativa del municipio para la atención o gestión de las necesidades públicas municipales.

Dicho principio abriría el espectro de las funciones públicas en las cuales podría incidir el municipio, dependiendo de las necesidades específicas de la sociedad municipal. Por tanto, se realizaría una disposición constitucional genérica que permitiría incidir en aquellas funciones necesarias para el bienestar de la población y de las que no esté expresamente excluido.

Este punto, donde se amplía el catálogo de las funciones y servicios públicos municipales; en la fracción III del artículo 115 previene que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que ahí se mencionan; la iniciativa añade la protección del patrimonio histórico y cultural municipal, es decir, aquellos bienes de esa naturaleza que no son propiedad federal ni estatal; así como la regulación y administración del transporte público urbano de pasajeros, en donde consideramos que se incluya la asignación de concesiones, determinación de tarifas y rutas, y todos los elementos que permitan que este servicio sea cada vez de mejor calidad, seguro y digno.

16. Hacienda municipal. En el rubro hacendario, los municipios están regulados por una normatividad que en muchos aspectos es restrictiva y no estimulante del desarrollo de sus capacidades institucionales.

Derivado de lo anterior, se propone la inclusión de un principio constitucional que determine la facultad de los ayuntamientos para establecer tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias. Como toda función tributaria, deberá cumplir con los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad y equidad, así como la eventual previsión para que el ejercicio de esta facultad no genere rendimientos menores al periodo fiscal precedente.

En relación con las contribuciones inmobiliarias y en congruencia con los principios de generalidad y de igualdad jurídica entre ámbitos de gobierno, se deriva también la necesidad de eliminar las exenciones que actualmente existen en la recaudación de estas contribuciones para los bienes de dominio público, de la Federación, de las entidades federativas o los municipios.

En materia fiscal, es pertinente dejar abierta la posibilidad de que los ayuntamientos puedan asumir determinadas funciones tributarias convenidas con las entidades federativas o la Federación.

17. Transparencia y rendición de cuentas. Como se afirmó en el trans-

curso de la integración de la Agenda de la reforma municipal: “Para eficientar la recaudación es necesario que exista transparencia en el manejo de los recursos, que además exista una relación costo-recuperación y que el ciudadano constate la creación de obra pública”; empero esta exigencia de transparentar el ejercicio público no sólo es útil, es indispensable si queremos impedir una regresión en la situación que vive actualmente el país; en efecto, la única garantía para preservar las libertades logradas hasta ahora, es estar seguros de que el proceso de descentralización política, que es ya una realidad en marcha, vaya acompañado de mecanismos democráticos que impidan el abusivo ejercicio del poder público.

Lina Gryj, relatora de la mesa de “Transparencia y rendición de cuentas” del Foro Internacional del Federalismo, apunta refiriéndose a la participación de Gustavo Rayo: “Experiencias en algunos países han mostrado que esta vulnerabilidad aumenta al precipitar los procesos de descentralización sin crear condiciones normativas suficientes y dar el fortalecimiento técnico necesario. [...] A mayor concentración de atribuciones en la provisión de servicios sin mecanismos de fiscalización adecuados y eficientes, la posibilidad de que haya corrupción aumenta”.

Partiendo pues de tan atinada base, la iniciativa que ahora se presenta se ocupa de este tema de diferentes maneras y con diferentes medios; la primera de ellas, proponiendo la creación de órganos estatales autónomos de fiscalización, es fruto de un amplio consenso de que en la actualidad no hay evidencias del necesario distanciamiento entre órganos del poder público que, por la naturaleza de su función, deben actuar en forma separada; ni tampoco hay garantías para que el gasto público se ejerza con claridad; por lo general, son las instancias de la propia administración las que “supervisan” el gasto público local; no existe, pues, la opinión fundada, imparcial, acertada y responsable de un órgano que efectivamente cumpla con su labor a cabalidad en materia de fiscalización del gasto público; es frecuente, dolorosa realidad, que las instancias encargadas de estas funciones están en manos de personas que guardan estrechos lazos de dependencia respecto de funcionarios a los que debieran fiscalizar; de este modo, tan importante labor no se realiza o se hace sólo para cubrir las apariencias.

Es indispensable, pues, prever la existencia de un órgano que de una vez por todas ejerza las tareas de supervisión y control del gasto público en circunstancias tales que nos permitan confiar en su gestión; dotado de independencia y autonomía respecto de su funcionamiento frente al aparato administrativo; cualificado, con solvencia moral y capacidad técnica más allá de

toda duda. Entidad que no esté sujeta, ni pueda estarlo, a los vaivenes de la política ni a los azares partidistas. Organismo, en fin, que nos devuelva a los ciudadanos la confianza en la política y la gestión de gobierno. Prescripción contenida en el artículo 116 mediante la adición de un segundo párrafo en su fracción II, que dice: “Las Legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos que dispongan su Constitución y sus leyes, crearán entidades con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto será la fiscalización de la cuenta pública estatal, la cual incluirá la evaluación de la racionalidad y eficiencia del gasto”. Previsión que además, será aplicable a los municipios dado que el artículo previo (115, fracción IV antepenúltimo párrafo) señala que: “Los recursos municipales serán fiscalizados conforme al último párrafo de la fracción segunda del artículo 116 de esta Constitución”.

18. El problema jurídico que plantea el cobro del derecho por alumbrado público es complejo; si bien abundan las propuestas para que se modifique el marco constitucional y –además de la previsión contenida en la fracción III, del artículo 115 en el sentido de que los municipios tendrán, dentro de las funciones y servicios públicos a su cargo, la de alumbrado público– se contemple que las Legislaturas de los estados puedan legislar sobre el particular, lo cierto es que las resoluciones emitidas por nuestro máximo tribunal no dejan lugar a dudas en el sentido de que no sólo es un problema de determinación respecto de la competencia para legislar en materia de energía eléctrica, de conformidad a lo preceptuado por el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5º, subinciso a), de la Constitución federal, que expresamente señala que es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica, como lo ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación;¹ es, sobre todo, un problema que guarda relación con la esencia del tributo en el orden constitucional y legal mexicano. De nueva cuenta es preciso traer a colación aquí el texto del artículo 31, fracción IV del cuerpo normativo en cita, que expresamente prevé: “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: [...] IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

En efecto, la Corte ha sostenido: “El objeto del tributo es lo que se grava, es la actividad o situación económica sujeta a imposición. Ahora bien, en términos de lo previsto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, los gobernados deben contribuir al pago de los gastos públicos, pero esa contribución debe ser equitativa, por tanto, no es dable tomar como base para el pago por el servicio de alumbrado público, el

consumo de energía eléctrica, porque con ello se rompe la correspondencia que debe existir entre el objeto de una contribución y su base, ya que en este caso, no hay ninguna relación entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por alumbrado público, esto es, quien no consume energía eléctrica no paga el servicio de alumbrado público, y quien lo hace paga en proporción a su consumo, no obstante que ambos hagan uso del alumbrado público”.² De ahí que no baste que sea urgente “que se lleven a cabo las reformas constitucionales necesarias para darle total sustento jurídico a las aportaciones que los gobiernos municipales cobran para financiar el servicio de alumbrado público y que actualmente carecen de ello”;³ porque no es exclusivamente un problema de falta de atribuciones, sino que el procedimiento más simple (y por qué no decirlo, cómodo) para la fijación del cobro, es inicuo a la luz del texto constitucional en comento.

No obstante lo anterior, se propone reformar la fracción III del artículo 115 para que de manera expresa, se faculte a los estados para que puedan legislar en esa materia en particular; así, dentro de las funciones y servicios públicos que los municipios tendrán a su cargo, mismo que se enuncia en el inciso b), al “Alumbrado público”, mismo que “se cobrará por los municipios conforme a las bases que expidan las Legislaturas de los estados”.

IV. Es pertinente destacar en este punto, que las funciones y servicios configuran el entorno directo de responsabilidades públicas de la institución municipal, cuya delimitación obedece –en primera instancia– a la agenda específica de necesidades colectivas de la sociedad municipal y, en el aspecto jurídico, a las atribuciones que las Constituciones federal y estatal le reconocen al municipio de manera exclusiva o concurrente. La agenda de asuntos públicos municipales se ha convertido en la principal fuerza de vinculación de los ayuntamientos hacia determinadas áreas públicas, con diferente escala, con específicos matices en cada municipio, incrementando por este camino la diversidad de las funciones municipales. En la práctica, los gobiernos municipales han extendido sus áreas de incidencia en función de las necesidades sociales municipales, usualmente desbordando el más bien estrecho listado de sus atribuciones exclusivas.

Frente a este proceso en curso, de ampliación de las responsabilidades públicas municipales, que además se presenta con la mayor diversidad al interior y entre las regiones del país, es conveniente impulsar el marco jurídico que cobije a esta creciente y compleja concurrencia. Para la anterior dinámica resulta más conveniente un instrumento general sobre la concurrencia y coordinación intergubernamental, que la ampliación del listado de

funciones municipales exclusivas. Ello, por cuanto que no hay modo de establecer un catálogo de atribuciones susceptible de adecuarse a la compleja y múltiple realidad del municipio mexicano. Las diferencias abismales entre una y otra entidad federativa, e incluso hacia el interior de un mismo estado, dificultan si no es que imposibilitan esa alternativa o, en todo caso, aplazan la adopción de medidas inmediatas por parte de aquellos municipios que sí cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar los retos que sus circunstancias específicas les imponen.

Como se desprende de *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, tenemos que desde esta “perspectiva, resulta pertinente la inclusión de un principio general que preserve la iniciativa del municipio para la atención o gestión –en su caso– de las necesidades públicas municipales”.⁴ Es decir, frente a la inconveniencia de elaborar un catálogo de facultades susceptibles de atribuirse a los municipios, se prevé la inclusión de un párrafo que de manera general admita atribución genérica de solicitar que se reconozcan a favor suyo las facultades necesarias para ejecutar los actos tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas de que se trate. Para ese fin, se reforma al vigente inciso i) de la fracción III del artículo 115; así, dado que en la actualidad se preceptúa en tal apartado que las Legislaturas locales determinarán, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, las otras actividades susceptibles de realizar por los municipios, se añade que ese estado de cosas puede verse alterado atendiendo a la gestión de los propios municipios ante las instancias federales y estatales de cualquier asunto de interés municipal para pedir que, previo acuerdo de la autoridad competente, el municipio respectivo pueda asumir de manera directa la provisión de las funciones o servicios de que se trate.

V. La fracción xxx del artículo 73 se reforma a fin de establecer un principio general a efecto de impulsar una distribución de atribuciones y competencias más acorde con un régimen federal como el nuestro que, al mismo tiempo, no propicie una desmedida intervención del Poder Judicial como ocurre en nuestro país vecino: Estados Unidos de América; donde ha sido la Corte el órgano que ha jugado un importantísimo papel para señalar las atribuciones que atañen a cada órgano de gobierno. Es por ello que a la última fracción del numeral citado, la xxx, que previene que el Congreso podrá expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que se le otorgan por ordenamientos diversos, en tratándose de leyes que establezcan la concurrencia y coordinación del gobierno federal, de los estados y de los municipios, tales ordenamientos deberán sujetarse a

los principios del federalismo, la descentralización, la cooperación subsidiaria y la mejor atención a las necesidades sociales.

VI. Por otro lado, para reparar los inconvenientes e inconsistencias del artículo 124 constitucional, tan nocivos para el régimen federal por lo ambiguo e impreciso de su contenido, es que se estima que debe reformarse ese numeral; así, se abona por un texto constitucional que contenga una clara distribución de competencias entre los órdenes de gobierno estadual y federal, aunque haya quienes observan críticas a este sistema: “Con respecto a la experiencia canadiense, y siguiendo el camino trazado por Mariano Otero, podría pensarse que el mejor diseño constitucional para México podría ser el explicitar con facultades expresas la esfera tanto federal como estadual en la Constitución, determinando que las futuras facultades no previstas para ninguna de las esferas pudiera ser bien a favor de la Federación o de los estados, según se determine constitucionalmente o por resolución judicial. No obstante, esta solución tendría el persistente vicio de la exclusividad de una u otra esfera, excluyendo a un gobierno o a otro”.⁵ En lo particular, se estima que es preferible, en este punto, dar el paso de explicitar de manera textual, las esferas de competencia de cada orden de autoridad, como una necesidad de responder a la situación actual que se vive en el país. O como lo ha expresado Tonatíuh Guillén López, coordinador general de la Agenda de la reforma municipal, refiriéndose a las atribuciones exclusivas: “Si ahora se plantea es porque existe centralismo; porque existe concentración de funciones y recursos públicos en el gobierno federal. La sustancia son las reglas e instituciones del pacto federal. O dicho de otra manera, la construcción federal de la voluntad nacional”.⁶

Mecanismo que, por lo demás, se considera como imprescindible y de fase intermedia para avanzar más allá y arribar, como en efecto se hace, a dotar a los municipios mexicanos de las facultades necesarias para que puedan prestar por sí mismos los servicios públicos que la comunidad les demanda y realizar las funciones útiles para ese propósito y que incluso ya vienen realizando fuera del marco jurídico.

Podría estimarse que el listado contenido en dicho artículo 124, en uno u otro sentido, fuera insuficiente. Sin embargo, dada la condición que prevalece en la actualidad, es preferible delimitar con precisión lo que a cada orden de gobierno atañe, en vez de un criterio que, por indeterminado, dificulta la adopción de una postura francamente federalista o, como mínimo, de descentralización. Más aún, de adoptarse un criterio “definitivamente éste sería el de descentralización, dado que toda doctrina moderna del Federalismo lo

identifica con este tema que lo remite a la defensa de la comunidad local, que se identifica con el término de autonomía, que sugiere la transferencia de funciones que se oponen a la concentración, que implique el acercamiento entre gobernantes y gobernados y la reubicación geográfica de actividades y recursos como muchos lo han venido reconociendo en la época reciente”.⁷

VII. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General, nos permitimos someter a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de adiciones y reformas a los artículos 36, 40, 41, 73, 79, 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo político, al tenor del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo único. Se reforman: la fracción IV, del artículo 36; el artículo 40; el primer párrafo del artículo 41; la fracción XXX, del artículo 73; la fracción IV, del artículo 79; la denominación del Título Quinto; y del artículo 115 el párrafo primero, los párrafos primero y segundo de la fracción I, el párrafo segundo de la fracción II, los incisos b) e i) de la fracción III y su párrafo segundo, el primer párrafo de la fracción IV y sus incisos a), b) y c) y los párrafos tercero y cuarto, de la fracción V los incisos c) e i), y el primer párrafo de la fracción VIII; el primer párrafo del artículo 124; se adicionan: del artículo 115 los incisos j) y k) de la fracción III, dos párrafos en la fracción IV, un inciso j) de la fracción V, un segundo párrafo a la fracción VI; un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; dos fracciones del artículo 124; todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 36. ...

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de las entidades federativas y municipios, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. ...

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados soberanos y municipios libres en todo lo concerniente a su régimen interior, y por el Distrito Federal, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y Distrito Federal y por los municipios, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. ...

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. Las leyes que establezcan la concurrencia y coordinación del gobierno federal, de los estados y de los municipios, se sujetarán a los principios del federalismo, la descentralización, la cooperación subsidiaria y la mejor atención a las necesidades sociales.

Artículo 79. ...

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley, la que en todo caso, para los efectos legales conducentes, le reconocerá el carácter de parte ofendida.

Título Quinto

De los Estados de la Federación, de los Municipios y del Distrito Federal

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, que gozará de autonomía política, financiera y administrativa para la realización del bienestar colectivo y la gestión de sus intereses comunes. En la definición del marco institucional de los ayuntamientos –su estructura y funcionamiento–, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los

principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia.

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, que representará la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Las Constituciones de los estados definirán el régimen de compatibilidad para ocupar los cargos del ayuntamiento, el periodo de los mismos, las bases de la elección o reelección de sus integrantes y de las candidaturas de ciudadanos sin partido y de otras formas de organización de participación política municipal.

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, el estatuto del servicio profesional de carrera, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen el gobierno y la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, aseguren la participación ciudadana y vecinal y garanticen en el ámbito municipal los derechos políticos ciudadanos, la transparencia y rendición de cuentas y el ejercicio de los instrumentos de democracia participativa: deliberación y consulta públicas, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular, entre otros.

...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público, que se cobrará por los municipios conforme a las bases que expidan las Legislaturas de los estados;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Protección del patrimonio histórico y cultural municipal;
- j) Transporte público urbano de pasajeros; y
- k) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, sin menoscabo de la facultad de gestión ante las instancias federales y estatales de cualquier asunto de interés municipal. En estos casos, y previo acuerdo de la autoridad competente, podrán asumir de manera directa la provisión de estas funciones o servicios.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, los indicadores de desempeño públicos que para el efecto establezcan y los principios generales de planeación que permitan orientar sus acciones y programas en el corto, mediano y largo plazos y el de igualdad de acceso a los servicios municipales.

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, los recursos lícitos que gestionen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso percibirán:

a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los estados. La ley secundaria federal contemplará, adicionalmente a la entrega de los fondos provenientes de las participaciones y aportaciones que les correspondan, el suministro de recursos que se distribuirán de acuerdo a criterios de eficiencia en la gestión pública y considerará dentro de estos criterios la vigencia, en el ámbito respectivo, de políticas públicas que incrementen los ingresos propios.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, sujetos al principio de recuperación de costos.

...

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, establecerán mediante acuerdos tributarios de observancia general, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos municipales en donde se establecerán las hipótesis normativas que causen el pago de contribuciones y prevean los distintos supuestos de ingresos municipales. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Los recursos municipales serán fiscalizados conforme al último párrafo de la fracción segunda del artículo 116 de esta Constitución.

Las remuneraciones de los servidores públicos municipales serán públicas, acordes con las condiciones socioeconómicas del municipio y proporcionales a las responsabilidades del cargo;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. En la elaboración de proyectos de desarrollo e implementación de programas, la Federación o los estados deberán coordinarse con los municipios;

...

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y

j) Intervenir en las materias de desarrollo económico, política social, educación, vivienda, salud, protección del medio ambiente y recursos naturales, cultura y deporte.

...

VI. ...

En el ámbito de su competencia, los municipios podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, para que su integración refleje la distribución de la votación válida emitida.

...

Artículo 116. ...

II. ...

Las Legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos que dispongan su Constitución y sus leyes, crearán entidades con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto será la fiscalización de la cuenta pública estatal, la cual incluirá la evaluación de la racionalidad y eficiencia del gasto. En los procedimientos que deriven de denuncias y querellas penales presentadas por éste o cualesquier otro organismo encargado de fiscalizar o determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales. En los procedimientos que deriven de denuncias y querellas penales presentadas por éste o cualesquier otro organismo encargados de fiscalizar la Cuenta Pública o de determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales o de fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley, la que en todo caso, para los efectos legales conducentes, le reconocerá el carácter de parte ofendida.

III. ...

Artículo 124. El ejercicio del poder público en los Estados Unidos Mexicanos se hará conforme a la siguiente asignación de facultades y atribuciones:

I. Corresponde a los Poderes de la Unión el ejercicio de las facultades que les sean concedidas por esta Constitución en su favor. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución al orden federal se entienden reservadas a los estados.

II. Son facultades exclusivas de los estados las relativas a las siguientes materias:

- a) Ejercicio profesional;
- b) Estado civil de las personas;
- c) Función notarial;
- d) Instituciones de asistencia privada;
- e) Juventud;
- f) Ocupación y enajenación de terrenos baldíos;
- g) Registro público de la propiedad;
- h) Servicios de seguridad prestados por empresas privadas;
- i) Transporte público, con excepción de la fracción III del artículo 115 que son de exclusividad de los municipios; y
- j) Vivienda.

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

Artículo segundo. Los estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2005.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Artículo tercero. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento respectivo.

Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el municipio respectivo, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En todos los casos, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los

gobiernos estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La Legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

Artículo cuarto. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las Constituciones y leyes estatales.

Artículo quinto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo, a 25 de noviembre de 2004.

Diputados: Ramón Galindo Noriega (rúbrica), César Chávez Castillo, Gonzalo Rodríguez Anaya (rúbrica), César Amín González Orantes (rúbrica), Francisco Rojas Toledo (rúbrica), Eduardo Alonso Bailey Elizondo, José Antonio Cabello Gil (rúbrica), Sergio Armando Chávez Dávalos (rúbrica), Armando Leyson Castro (rúbrica), Martha Laguetta Lardizábal (rúbrica), José A. de la Vega Asmitia (rúbrica), Fernando de las Fuentes Hernández (rúbrica), Horacio Duarte Olivares, Félix González Canto, Ramón González González (rúbrica), Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Edelmira Gutiérrez Ríos (rúbrica), Minerva Hernández Ramos (rúbrica), Adrián Islas Hernández (rúbrica), Salvador Márquez Lozornio (rúbrica), Gelacio Montiel Fuentes (rúbrica), Alfonso Ramírez Cuéllar, Armando Rangel Hernández (rúbrica), Óscar Rodríguez Cabrera, Jacobo Sánchez López (rúbrica), Tomás Antonio Trueba Gracián (rúbrica), Jorge Uscanga Escobar (rúbrica), Bernardo Vega Carlos, Juan Fernando Perdomo Bueno (rúbrica), Lino Celaya Luría (rúbrica), Claudia Ruiz Massieu Salinas, Héctor Gutiérrez de la Garza, Germán Martínez Cázares, Juan de Dios Castro Lozano, Guadalupe Suárez Ponce, Myriam Arabian Couttolenc, Beatriz Zavala Peniche, Emilio Zebadúa González, Enrique

Ariel Escalante Arceo, Omar Bazán Flores (rúbrica), Jesús González Schmal (rúbrica), Jorge Antonio Kahwagi Macari, Rafael Flores Mendoza (rúbrica).

Notas

¹ Bajo el rubro “Alumbrado público, derechos por servicio de. Las leyes o códigos locales que establecen como referencia para su cobro la cantidad que se paga por el consumo de energía eléctrica son inconstitucionales porque invaden la esfera de atribuciones de la Federación”. Instancia: Pleno. Fuente: *Apéndice de 1995*. Parte: Tomo I, Parte: SCJN. Tesis: 72. Pág. 87.

² “Alumbrado público, derechos por servicio de. Los artículos 49 y 51 de la Ley Número 122 de Ingresos de los Municipios del Estado de Guerrero, que establecen para su cobro la cantidad que se paga por el consumo de energía eléctrica, invaden la esfera de atribuciones de la Federación”. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Parte: III, marzo de 1996. Tesis: XXI.Io. j/4. Pág. 701. Y dicha ejecutoria también abunda: “Amén de que, como ha quedado apuntado, ‘si el indicado derecho’ se calcula en base al consumo de energía eléctrica, lo que realmente se está gravando es ese consumo, y por ende, los artículos 49 y 51 de la Ley Número 122 de Ingresos de los Municipios del Estado de Guerrero, invaden la esfera de atribuciones de la Federación”.

³ Posicionamiento de la Asociación de Municipios de México, AC, respecto de la agenda legislativa de la LIX Legislatura federal, 2003-2006.

⁴ “Bases para una reforma constitucional en materia municipal”. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Septiembre, 2004. Pág. 48.

⁵ Ponencia que, por la Universidad Nacional Autónoma de México, presentó el maestro Manuel González Oropeza, bajo el título *Diseño constitucional de competencias gubernamentales*, dentro del Taller de diálogo sobre los orígenes, estructura, y cambios constitucionales en las democracias federales, caso México, que gira en torno al marco del programa internacional denominado “Diálogo global sobre federalismo en el siglo XXI, prácticas, perspectivas y prospectos”; párrafo número 9. Y agrega: “Nuestro país, a través de las facultades implícitas de la Federación, podría también asignar esas facultades residuales a la Federación, sin necesidad de facultades expresas; pero México no cuenta con la tradición de una amplia interpretación judicial ni la Federación ha necesitado de este subterfugio, pues ha preferido reformar expresamente la Constitución cada vez que requiere hacerse cargo de una nueva función”.

⁶ Tonatiuh Guillén López, del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, en su ponencia denominada *El federalismo y sus actores en México de 1917 al siglo XXI*, presentada en el Taller de diálogo sobre los orígenes, estructura, y cambios constitucionales en las democracias federales, caso México, que gira en torno al marco del programa internacional denominado “Diálogo global sobre federalismo en el siglo XXI, prácticas, perspectivas y prospectos”.

⁷ Licenciado José Francisco Blake Mora, ponencia presentada en el Foro internacional de federalismo. Veracruz, México, noviembre de 2001.

Proceso legislativo. Presentada por el diputado Ramón Galindo Noriega (PAN), a nombre de diputados integrantes de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Convergencia por la Democracia, Verde Ecologista de México y Acción Nacional. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 306 votos en pro, 3 en contra y 5 abstenciones, el 26 de abril de 2006. Turnada a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.

2004

Partido de la **R**evolución **D**emocrática

División de poderes en el municipio*

En el proceso de democratización de México, el 2 de julio de 2000 el pueblo de México votó no sólo por la alternancia del gobierno; además, el pueblo votó por que se iniciara un verdadero proceso de rediseño o reingeniería de las estructuras normativas e institucionales del Estado mexicano, por que se democratizara y modernizara a los tres órdenes de gobierno en beneficio de la sociedad.

A este rediseño, reingeniería o modernización de las estructuras normativas e institucionales se le ha denominado con la muy gastada expresión de “reforma del Estado”. Y un tema imprescindible dentro de la reforma del Estado es el de la reforma municipal para modernizar el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, a fin de lograr la máxima eficiencia y eficacia.

Un sistema de gobierno puede ser presidencial o parlamentario; sin embargo, debe tenerse en cuenta que cualquiera de estos sistemas, con la misma Constitución, opera en forma muy diferente de acuerdo con el número de partidos políticos que existen en ese país, así como su peso real; y que ese número y ese peso influyen determinadamente en el sistema electoral.

En México, por décadas tuvimos el sistema de un partido político hegemónico, en el cual la abrumadora mayoría de los legisladores federales y locales, gobernadores, presidentes municipales, magistrados y ministros, pertenecían a ese partido del cual el presidente de la República era el jefe real.

Una de las características más importantes del sistema político mexicano es el régimen presidencial que caracteriza su forma de gobierno. El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república repre-

* *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura LIX, primer periodo ordinario, año II, 30 de noviembre de 2004.

sentativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por otra parte, el principio de división de poderes se consagra, por la Constitución, en el artículo 49, que previene que:

“El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

De acuerdo con el acápite del artículo 115 de la Carta Magna, los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

El primer párrafo del artículo 116 previene que el poder público de los estados se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

No obstante lo anterior, la Constitución establece que el órgano de gobierno y administración del municipio es un ente colectivo, el ayuntamiento, formado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos; y que el órgano legislativo municipal es también el ayuntamiento, integrado por presidente municipal, regidores y síndicos.

Esto es, las decisiones del gobierno y administración municipal deben ser tomadas colegiadamente por las mismas personas que están facultadas para expedir las normas legislativas del municipio. Por tanto, el sistema de gobierno de nivel municipal que establece la Constitución no es un sistema presidencial como el que la propia Constitución establece para los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal. Además, como se desprende de las normas constitucionales, en el nivel municipal no se respeta el principio de división de poderes que se consagra en el nivel federal y estatal como instrumento y garantía de la democracia. Efectivamente, se reúnen todos los poderes en el ayuntamiento.

Por otro lado, por disposición de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, se introdujo el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; también, los que fueran partidos de oposición incrementaron su fuerza, por lo que ahora sus integrantes forman parte del

cabildo. Por todo eso, los presidentes municipales de cualquier partido no suelen tener en el ayuntamiento una mayoría suficiente de su partido para poder gobernar en paz, y sus principales oponentes frecuentemente son los regidores de su propio partido. Además, en los regidores ha nacido y crecido una apetencia de poder, una aspiración a beneficiarse con el reparto del botín político, que desemboca en la pretensión de que se nombre como tesorero o como directores de las distintas dependencias municipales a los amigos o correligionarios de cada grupo.

Esta situación impide que el gobierno municipal forme un grupo homogéneo de trabajo que labore bajo una única dirección política en el gobierno y administración municipal, lo que reduce seriamente la eficiencia y eficacia.

La Constitución federal también establece la elección de diputados federales y locales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, lo que no ocurre para la elección de los miembros del ayuntamiento.

Además, la elección del total de los miembros del ayuntamiento puede hacerse respecto de personas del mismo barrio, colonia o sector, lo que hace que la representación no sea equitativa, y que no todas las áreas del municipio están representadas en el ayuntamiento.

Propuesta

Debe cambiarse el sistema de gobierno de los municipios estableciendo con toda nitidez el sistema presidencial con clara división de poderes para que exista simetría entre el sistema de gobierno de los municipios y el sistema de gobierno de la Federación y de los estados.

Esta simetría constituiría una indudable modernización del gobierno municipal que daría lugar a un notable incremento de su eficiencia y eficacia.

Debe establecerse que el poder público en los municipios se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación.

Como consecuencia, el presidente municipal, como titular del Poder Ejecutivo, no debe formar parte del ayuntamiento, como Poder Legislativo.

El presidente municipal debe ser el titular unipersonal del Poder Ejecutivo en el municipio.

El tesorero y los directores de las dependencias municipales deben ser colaboradores inmediatos del presidente municipal, quien estará facultado para nombrarlos y removerlos libremente.

Al presidente municipal debe atribuírsele íntegramente la función ejecutiva, asignándole la administración en sentido lato, esto es, debe tener la misión de gestionar y administrar los asuntos públicos. El poder de administrar debe ser un atributo por excelencia del presidente municipal, a fin de que pueda asegurar, mediante su intervención espontánea y continua, la vida de la comunidad y de la organización municipal.

Como titular del Poder Ejecutivo en el municipio, al alcalde se le deben asegurar las cuatro funciones clásicas que corresponden a ese poder:

1. Diseñar la política.
2. Asegurar la coordinación de todos los poderes.
3. Ejercitar la dirección y control general.
4. Representar al ente municipal y a la comunidad.

Además, deberá promulgar y ejecutar las normas que expida el ayuntamiento.

En cambio, debe asignarse al ayuntamiento el rol parlamentario con sus funciones esenciales de representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación.

Igualmente, debe corresponderles, al Ejecutivo y al Legislativo, en colaboración, la facultad de nombrar a los jueces municipales administrativos.

A fin de darle también simetría al órgano legislativo municipal con sus similares de los niveles federal y de los estados, así como con el fin de que todos los barrios, colonias y poblados del municipio tengan representación equitativa en el ayuntamiento, se propone la división del municipio en distritos electorales, para que cada uno de ellos elija un regidor, independientemente de los regidores de representación proporcional.

Decreto

Artículo único. Se reforma la fracción I y se deroga la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Título Quinto

De los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

El poder público de los municipios se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

I.- Cada municipio será gobernado por un presidente municipal como titular del Poder Ejecutivo, electo popularmente por elección directa, que durará en su encargo tres años, quien podrá nombrar y remover libremente a los responsables de las dependencias del gobierno municipal, que serán sus colaboradores inmediatos. No habrá autoridad intermedia alguna entre el municipio y el gobierno del estado.

Son facultades y obligaciones del presidente municipal:

- a) Diseñar la política;
- b) Asegurar la coordinación de los poderes;
- c) Representar al municipio y a la comunidad; y
- d) Promulgar, publicar y ejecutar las normas que expida el ayuntamiento.

En cada municipio habrá un ayuntamiento de elección popular, que durará en su encargo tres años, estará integrado por un número mínimo de cinco y máximo de veintiún regidores, lo que se determinará en la Ley Orgánica Municipal, el que tendrá a su cargo la función legislativa municipal. Las cuatro quintas partes de los regidores que integren el ayuntamiento deberán ser electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y una quinta parte según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas municipales.

Por cada regidor propietario se elegirá un suplente.

Los regidores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Los regidores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, estados o municipios por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa del ayuntamiento respectivo; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los regidores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de regidor.

El ayuntamiento no puede abrir sus sesiones ni ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse

en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto.

Se entiende también que los regidores que falten cinco días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del ayuntamiento, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar el ayuntamiento o para que ejerza sus funciones una vez instalado, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad posible a desempeñar su cargo.

Los regidores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del ayuntamiento, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

El ayuntamiento elegirá a los jueces calificadores de infracciones y a los jueces municipales administrativos, de la terna que para cada caso presentará el presidente municipal.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII.

VIII. Se deroga.

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

Artículo segundo. Los estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en seis meses a partir de su entrada en vigor.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

México, D.F., a 30 de noviembre de 2004.

Dip. Miguelángel García-Domínguez (rúbrica)

Proceso legislativo. Presentada por el diputado Miguelángel García-Domínguez (PRD). Dictaminada negativamente por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura LIX, segundo periodo, año III, 26 de abril de 2006).

2006

Gobernadores de **A**guascalientes, **C**hihuahua, Veracruz, **Z**acatecas y **D**istrito **F**ederal

Federalismo y transparencia local*

La transparencia y el acceso a la información constituyen la conquista más importante de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años. Son un gran avance en la calidad democrática del Estado y un salto en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos. Juntos materializan un derecho moderno, que forma parte de la nueva cultura política y cívica de los mexicanos.

Como se sabe, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión y han sido aprobadas ya 28 leyes estatales a lo largo y ancho del país, con mayorías diversas pertenecientes a todas las fuerzas políticas de México. Estos hechos demuestran que la transparencia no se trata de una bandera partidista, sino de un auténtico acuerdo nacional para transformar y democratizar al Estado en todos sus niveles, gobierne quien gobierne y para el largo plazo.

Los gobernadores que suscribimos esta iniciativa de cambio constitucional estamos convencidos que este tema no sólo es crucial para la calidad de la democracia mexicana sino que constituye una de las oportunidades más importantes, que puede ayudar a recomponer las relaciones políticas de nuestro país, mostrando la viabilidad de los acuerdos fundadores de nuestro futuro democrático.

Creemos, además, que nada sería más sano para la vida económica, social y política de nuestro país, que el ejemplo de la transparencia se extendiera a todos los niveles de gobierno, para que las entidades federativas y los municipios hicieran crecer este valor democrático con el mismo éxito y a la misma velocidad.

* Iniciativa de Chihuahua, 10 de noviembre de 2006, en: www.ifai.org.mx

Sostenemos que es una alta tarea nacional desarrollar todo tipo de iniciativas públicas y sociales para hacer avanzar al acceso a la información y la transparencia local. Que los estados del país deben colocar estos temas como prioridad indiscutible de sus gobiernos, pues el alcance de tales derechos no podrá ser completo sin un entramado legal e institucional en el nivel estatal. Sin esa obra política, los grandes objetivos de la transparencia —el seguimiento puntual de los recursos y de las acciones gubernamentales— quedarían trancos.

Sostenemos que transparencia y acceso a la información son asideros importantes para concretar un nuevo compromiso de las relaciones federales en México, esto es: que las nuevas responsabilidades y obligaciones que han ganado los estados de la República deben corresponderse con mayores recursos; y en contraparte, que este mayor ejercicio presupuestal debe estar sellado por la transparencia y el acceso a la información.

Transparencia y acceso a la información serían, así, parte medular del nuevo federalismo que buscamos: un federalismo que otorgue más recursos a los gobiernos locales, un federalismo más eficiente, un federalismo con más obligaciones para todos y un federalismo vigilado, evaluado por la propia ciudadanía.

Y más que eso: los gobernadores que suscribimos esta iniciativa consideramos que el acceso a la información y la transparencia son, sobre todo, un derecho fundamental, que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. Precisamente porque está en la base de nuestra convivencia democrática, es necesario construir un derecho, ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país.

Para avanzar en estos propósitos que, insistimos, no son los de un partido o de un gobierno, sino genuinas tareas de la Nación para toda una generación, proponemos esta reforma constitucional que plasme obligaciones mínimas e iguales de transparencia, a ser cumplidas por todos los gobiernos del país: el federal, el estatal y el municipal.

Al aprobarse la Ley Federal de Transparencia (y no una ley general) las legislaturas y los gobiernos locales adquirieron un compromiso que no puede ser evadido: construir instituciones a la altura de la exigencia nacional.

La iniciativa que sometemos a la consideración de las soberanías estatales y por su vía, al Constituyente Permanente, busca recoger las bases de los consensos nacionales e internacionales sobre los principios mínimos indispensables en la materia y permiten [*sic*] a cada institución del Estado, a la

administración pública federal, a los otros Poderes de la Unión, a los órganos constitucionales autónomos y a las entidades federativas, construir sobre ellos las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información.

De manera particular, los principios que en la materia se proponen son los siguientes:

- a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.
- b) Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos.
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.
- f) Prueba de daño y de interés público.
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- h) Obligación de proporcionar información.
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- j) Protección de la vida privada.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por la fracción III y el primer párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos comprometemos a someter a la consideración de nuestras Legislaturas estatales y de ellas ante el H. Congreso de la Unión, a través de las Legislaturas por el digno conducto de usted, C. presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de _____, la siguiente iniciativa de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo primero.- Se adiciona un párrafo final al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

La Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y de-

terminarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:

La información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública;

La información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley;

La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley;

Un procedimiento expedito que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal y municipal, y los partidos políticos, que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por una sola vez hasta por un periodo igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona solicite el acceso a la información, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;

Un procedimiento expedito (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del Estado o partido político;

Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;

Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información, se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de la información o bien, acreditando causas de interés público, según sea el caso;

Se considerará como infracción grave, ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos;

La obligación de todos los órganos del Estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas;

La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Federación y las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto, conforme a las bases que establece el párrafo segundo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se adiciona por medio del presente ordenamiento.

Ing. Luis Armando Reynoso Femat
Gobernador constitucional del Estado de Aguascalientes

Lic. José Reyes Baeza Terrazas
Gobernador constitucional del Estado de Chihuahua

Lic. Alejandro Encinas Rodríguez
Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Lic. Fidel Herrera Beltrán
Gobernador constitucional del Estado de Veracruz

Lic. Amalia García Medina
Gobernadora constitucional del Estado de Zacatecas

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación, Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo DCXLVI, número 16, 20 de julio de 2007.

2007

Felipe Calderón Hinojosa

Sueldos de los funcionarios públicos*

El presidente Benito Juárez, al referirse a la función que desempeñan los servidores públicos señalaba que: "... bajo el sistema federativo no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley les señala".

Hoy los mexicanos demandan a los servidores públicos el eficaz cumplimiento de los principios a los que aludía el Benemérito de las Américas.

El país debe contar con servidores públicos competentes, profesionales y honestos que desempeñen sus funciones con alto grado de responsabilidad y eficiencia. Para ello, es imprescindible que se prevean remuneraciones adecuadas y dignas, dentro de las posibilidades presupuestarias del gobierno y en orden a la realidad socioeconómica nacional.

El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado se asegure de que en el desempeño de los cargos públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, y que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al tiempo que, quien presta el servicio público, pueda obtener también un ingreso digno.

Es por ello que, al asumir el cargo de presidente de la República, manifesté que el gobierno de México debe demostrar con acciones que realiza un esfuerzo significativo para usar de manera eficiente y transparente los recursos de los ciudadanos, y que el esfuerzo que hace la población para salir adelante reclama criterios de elemental eficiencia y austeridad por

* *Gaceta de la Comisión Permanente*, LX Legislatura, primer receso de la Comisión Permanente, primer año de ejercicio, 25 de enero de 2007.

parte de la autoridad. Igualmente, me comprometí a establecer normas claras que regulen de manera objetiva y justa el pago de los servidores públicos.

En este contexto, al presentar el programa de austeridad del gobierno federal me pronuncié por enviar al Constituyente Permanente una iniciativa que regule y transparente las percepciones de los servidores públicos en los tres Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los tres órdenes de gobierno.

Hoy doy cumplimiento a este compromiso al presentar esta iniciativa al Constituyente Permanente.

Este proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país –en los ámbitos federal, estatal y municipal–, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

El Ejecutivo federal a mi cargo está consciente del imperativo de que los servidores públicos dispongan de una remuneración adecuada y suficiente que les permita cubrir sus propias necesidades y las de sus familias. Pero al mismo tiempo debemos reconocer que la función pública debe estar orientada por un principio de vocación de servicio hacia la Nación y, por ello, las remuneraciones por el trabajo desempeñado deben mantenerse ajenas a todo exceso. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

Contenido de la iniciativa

En primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción xi, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional. Ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.

La ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado.

La atribución que se otorga al Poder Legislativo federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

Por otra parte, se propone también modificar de manera substancial el artículo 127 de la propia Constitución.

No hay que olvidar que uno de los asuntos que mayormente indigna a la población está asociado con los ingresos extremadamente elevados y desproporcionados que se asignan a ciertos servidores públicos en algunos ámbitos de gobierno. Sobre todo tratándose de regiones en las que se viven condiciones de verdadera miseria y en donde la carencia de servicios públicos para diversos sectores es abrumadora.

Por ello, en la iniciativa se recoge, por un lado, el actual principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; pero, por otro lado, se establece que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar, año con año, en los respectivos presupuestos de egresos.

Adicionalmente se elevan a rango constitucional los principios a los que habrá de sujetarse la asignación de remuneraciones, como lo serían la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Al efecto, en la iniciativa de ley se desarrollan y se otorga un contenido concreto a cada uno de tales principios.

Cabe señalar que el establecimiento de los criterios que definan los rangos sobre los cuales debe determinarse la remuneración en el artículo 127 de la Constitución es un paso de innegable importancia en el proceso de transparencia en el ejercicio del poder. Dichas regulaciones permitirán a los órganos encargados de fiscalizar el gasto y a los ciudadanos en general, tener conocimiento de los parámetros dentro de los cuales oscilan los ingresos de sus servidores.

Una parte fundamental de la propuesta de reforma consiste en que existan comités de expertos, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local, que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos. Esto tiene como finalidad permitir la participación de la sociedad en un tema que le es particularmente sensible y, al mismo tiempo, contar con criterios técnicos en la elaboración de los manuales de remuneraciones, que incluyen los tabuladores de los trabajadores al servicio del Estado.

Por último, y a efecto de que exista a nivel constitucional un parámetro definido, se propone que ninguna remuneración de los servidores públicos

sea superior al monto máximo autorizado en el presupuesto federal para la remuneración del jefe del Estado. Con ello, los distintos órganos públicos contarán con un tope máximo de referencia que evite que, bajo argumentaciones relativas al manejo autónomo de los presupuestos, se adopten sueldos y prestaciones desmedidos.

Régimen transitorio

Tomando en consideración que los límites que, de aprobarse la iniciativa, se establecerían en nuestra Carta Magna, deben ser respetados por todos los servidores públicos, aun por aquellos que se encuentran actualmente en funciones, se prevé incorporar un artículo transitorio que permita ajustar las remuneraciones que rebasen los límites de referencia, a más tardar al inicio del ejercicio fiscal 2008.

No escapa a nuestra atención lo previsto en el párrafo noveno del artículo 94 constitucional que dispone que la remuneración que perciban diversos funcionarios judiciales no podrá ser disminuida durante su encargo.

Sin embargo, es indudable que la *ratio legis* de dicho principio constitucional está referida a los poderes constituidos precisamente para evitar cualquier acto de presión que aquéllos pudieran intentar en contra de la función jurisdiccional, en otras palabras, el precepto es un instrumento que pretende garantizar la autonomía del Poder Judicial.

No obstante, es indiscutible que si el Órgano Reformador de la Constitución dicta un mandato que autoriza, en su caso, la afectación de algunos funcionarios, ello no vulnera lo dispuesto en el citado artículo 94. Además, nuestro máximo tribunal ya ha definido con claridad que sólo el texto constitucional pudiera permitir, en caso de ser necesario, una aplicación retroactiva de la norma.

En este contexto, no obstante el perjuicio que se pueda ocasionar a intereses individuales, debe atenderse al bien superior de contar con un régimen de remuneraciones equitativo, igualitario y transparente, que dé certeza al ejercicio del gasto público, con el fin de evitar arbitrariedad y el abuso en la determinación de los ingresos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del órgano reformador de la Constitución, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma los artículos 73, fracción xi, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforman los artículos 73, fracción xi, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a X. ...

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, así como para expedir la ley que establezca las bases para fijar las remuneraciones de los servidores públicos de cada uno de los poderes constitucionales, órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano o entidad de carácter público, en los ámbitos federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, en los términos previstos por el artículo 127;

XII. a XXX. ...

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal recibirán remuneraciones adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, conforme a las siguientes bases:

A. Remuneración es la contraprestación, en dinero o en especie, que reciba el servidor público con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión. En ningún caso, la remuneración comprenderá los apoyos o beneficios inherentes a la función;

B. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración superior a la autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el titular del Poder Ejecutivo Federal;

C. Ningún servidor público podrá percibir una remuneración mayor a la establecida para su superior jerárquico inmediato;

D. Los montos mínimos y máximos de remuneraciones serán determinados anualmente en los presupuestos de egresos que correspondan, con base en la ley de la materia, atendiendo a los principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia;

E. Las remuneraciones deberán especificar y diferenciar la totalidad de las contraprestaciones tanto en efectivo como en especie;

F. Los tabuladores y remuneraciones serán públicos;

G. Las remuneraciones deberán ser proporcionales a la función y responsabilidad que deriven del cargo, y

H. Para la fijación de los tabuladores se establecerán órganos colegiados integrados por servidores públicos y expertos independientes.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las remuneraciones de los servidores públicos que, a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, rebasen aquéllas correspondientes al presidente de la República o las de su superior jerárquico, deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 127 de este decreto, a más tardar al inicio del ejercicio fiscal 2008.

Tercero. El Ejecutivo Federal llevará a cabo un estudio a nivel nacional de las remuneraciones de los servidores públicos, a fin de contar con un marco de referencia y definir la metodología para la valuación de puestos y recomendaciones en cuanto a los esquemas de remuneraciones.

Para tales efectos, los órganos públicos entregarán la información que les sea requerida por el Ejecutivo Federal.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Palacio Nacional, a los veintitrés días del mes de enero de dos mil siete. Felipe Calderón Hinojosa (rúbrica), presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Proceso legislativo. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2009.

2007

Partido **R**evolucionario **I**nstitucional

Asociación de municipios*

En México existen 2 mil 439 municipios, 50 de los cuales se han añadido durante los últimos 15 años, lo cual parece natural dada la creciente necesidad de la ciudadanía de contar con autoridades más cercanas que atiendan sus necesidades más elementales.

Sin embargo, esta fragmentación territorial no ha generado los resultados esperados, pues no obstante las comunidades cuentan con gobiernos más cercanos geográficamente, las particularidades de nuestro sistema federal han impedido que esta proximidad se traduzca en mayores beneficios para nuestras comunidades.

Por un lado, el sistema de coordinación fiscal vigente no otorga a los municipios recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones constitucionales, como la prestación de servicios públicos, ni mucho menos para atender las responsabilidades adicionales que han asumido los gobiernos municipales ante la insuficiencia de los programas de atención de los otros niveles de gobierno.

Pero existe aún otro problema, derivado éste del origen de nuestro federalismo, pues a diferencia del modelo norteamericano, de donde tomamos nuestra forma de Estado federal, nuestro país no se constituyó por la suma de autonomías regionales, sino por la decisión central de dividir el país en entidades federativas.

Así, al haber sido el Estado mexicano creación del centro, el poder se aglutinó en el gobierno federal, reteniendo un sinnúmero de funciones, responsabilidades y, lo más importante, las potestades tributarias que le permiten allegarse de cantidades importantes de recursos.

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LX, segundo periodo ordinario, año I, núm. 14, 20 de marzo de 2007.

Asimismo, desde nuestro origen como Nación, se arraigó la idea de que a la Federación le corresponde resolver los grandes problemas nacionales y a los estados las cuestiones regionales, dejando a los municipios la atención de las demandas estrictamente locales, dentro de su ámbito territorial, aun cuando existiesen problemáticas regionales que pudieran atender en su conjunto los municipios afectados.

Pero ante la imposibilidad del gobierno federal de atender a cabalidad las necesidades de las distintas entidades federativas, fue descentralizando las responsabilidades en materia de salud, educación y seguridad pública, en favor de los estados, pero sin los recursos suficientes para mejorar los sistemas transferidos.

Hasta finales de los años ochenta, se contempló en el texto constitucional la posibilidad de que los estados pudieran, mediante convenio con la Federación, asumir el ejercicio de determinadas funciones, así como la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, esto en los términos siguientes:

“Artículo 116. ...

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

Y fue hasta 1999, y luego de un intenso debate en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, cuando se permitió a los municipios coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos o el ejercicio de sus funciones, mediante una reforma al artículo 115 constitucional, en los términos siguientes:

“Artículo 115. ...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a i)

...

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

Lo anterior atendió la exigencia de los municipios mexicanos de contar con opciones para el mejor aprovechamiento de sus recursos y la solución de problemas comunes, mediante la figura de la asociación intermunicipal.

No obstante, la reforma que autoriza la asociación entre municipios nació con algunas limitantes que han impedido que esta figura se constituya en una auténtica política pública nacional de fortalecimiento municipal.

Estas limitantes legales se plasmaron en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos del Senado de la República, respecto de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, a través de una serie de advertencias sobre la interpretación que habría de darse a la asociación de municipios, en los términos siguientes:

“Estas Comisiones Unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios puedan cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población...

Los miembros de las comisiones de dictamen entendemos entonces que el cabal alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto artículo 115 es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio...

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios...

Que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los estados de la República.

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.

Que por tanto, 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...

Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el Estado mexicano.

Que por tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido...

Por ello, estas Comisiones Unidas quieren dejar constancia de que se aprueba el contenido de la minuta en el entendido de que, sin permitir otras interpretaciones que se pudieran dar a estas reformas, es indudable la asertación de que seguirán siendo los estados y no los municipios el eje del pacto federal mexicano.”

De lo anterior se desprende que el legislador federal aprobó la figura de la asociación entre municipios con algunas reservas, al considerar que mediante el uso de tal figura podría eventualmente violarse el Pacto Federal que establece como ejes del federalismo a las entidades federativas.

De estos razonamientos queda claro que el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, limita a los municipios a asociarse exclusivamente para la prestación de los servicios públicos señalados en la propia fracción III, a saber: agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado público; limpieza, recolección y manejo de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines, y policía preventiva.

Lo anterior, no obstante que el texto constitucional contempla la posibilidad a los municipios de asociarse para “el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”, pues en adición a lo asentado por la comisión dictaminadora, la facultad de asociación se ubica en la fracción que enlista los servicios públicos municipales y en su texto no se especifican otras

materias en las que pudieran asociarse los municipios, como sí se hace en el artículo 116, fracción VII, respecto de la coordinación Federación-estados y estados-municipios, al señalar:

“La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

Aun cuando existen interpretaciones en el sentido de que los municipios pueden ejecutar obra conjuntamente –lo cual ha quedado a juicio de las Legislaturas locales–, el argumento de la comisión legislativa dictaminadora en el sentido de que la asociación intermunicipal no constituye un ente distinto al de los municipios que la conforman, impone una serie de obstáculos a los municipios asociados para llevar a cabo eficientemente el proceso de licitación, ejecución y supervisión de obras.

Por ello en la práctica, los convenios de asociación intermunicipal se han concentrado en su mayoría en la prestación de los servicios públicos, correspondiendo en un porcentaje muy reducido a trabajos conjuntos de pavimentación.

Asimismo, la falta de claridad del texto constitucional y la interpretación con limitaciones del legislador federal, han generado diversos sistemas legales estatales en materia de asociaciones intermunicipales, lo que ha implicado un avance desequilibrado en la materia.

Por tal motivo, se vuelve indispensable que desde el texto constitucional se determinen, con la mayor claridad, los criterios en materia de asociación de municipios que habrán de respetarse en todas las legislaciones locales.

Otro de los argumentos que limita la asociación intermunicipal, esgrimidos por la comisión de dictamen del Senado de la República, es que la asociación por ningún motivo permite a los municipios agrupados entablar una relación directa con la Federación, con otras entidades estatales, ni mucho menos con organismos internacionales.

Ello impide que las intermunicipalidades, bajo la normatividad actual, puedan allegarse de apoyos o asistencia de la Federación, de otros estados o

de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, o convenir con organismos extranjeros para recibir asistencia para el desarrollo de funciones en las que se requiera de la coordinación bilateral fronteriza.

Todas estas limitantes desatienden las nuevas tendencias internacionales de fortalecer los gobiernos locales y de impulsar la cooperación y asociacionismo entre sus comunidades.

Esto pone a nuestro país en una clara desventaja competitiva respecto de las naciones que contemplan en su legislación disposiciones que impulsan asociaciones intermunicipales modernas, sin restricciones, con mecanismos que garantizan la transparencia y la eficiencia de los proyectos objeto de la asociación, así como con protecciones que les permiten a las intermunicipalidades relacionarse con otros órdenes de gobierno y organismos internacionales para el logro de sus objetivos.

Destacan en esta materia, las legislaciones de España, Francia, Colombia, Chile, Guatemala y, recientemente, Perú, las cuales demuestran un avance mayúsculo en comparación con la Constitución mexicana, misma que en tan sólo un párrafo, intenta regular una figura de la relevancia de la asociación intermunicipal.

A continuación se transcriben algunos artículos de la legislación de las naciones arriba mencionadas, sólo para efectos de referencia:

España: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

“Art. 44º.- 1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. 2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados. 3. El procedimiento de aprobación de los Estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las Comunidades Autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas: a. La elaboración corresponderá a los Concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea. b. La Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas emitirán informes sobre el proyecto de Estatutos. c. Los Plenos de todos los ayuntamientos

aprueban los Estatutos. 4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades”.

Colombia: Ley N° 136/94

“Artículo 148°.- Asociación de Municipios: Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de sus obras públicas.

Artículo 149°.- Definición: Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios Estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Chile: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de Chile

“Artículo 135°.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Estas asociaciones podrán tener por objeto: a) La atención de servicios comunes; b) La ejecución de obras de desarrollo local; c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión; d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios; e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, y f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Artículo 136°.- Los convenios que celebren las municipalidades para crear asociaciones municipales deberán consultar, entre otros aspectos, los siguientes: a) La especificación de las obligaciones que asuman los respectivos asociados; b) Los aportes financieros y demás recursos materiales que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a las tareas concertadas; c) El personal que se dispondrá al efecto, y d) El municipio que tendrá

a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten. Estos convenios deberán contar con el acuerdo de los respectivos concejos.

Artículo 137°.- Los fondos necesarios para el funcionamiento de las asociaciones, en la parte que corresponda al aporte municipal, se consignarán en los presupuestos municipales respectivos. Los municipios asociados no podrán afianzar ni garantizar los compromisos financieros que las asociaciones contraigan y éstos no darán lugar a ninguna acción de cobro contra aquéllos. Respecto del personal mencionado en la letra c) del artículo anterior, no regirá la limitación de tiempo para las comisiones de servicio que sea necesario ordenar, cuando se trate de personal municipal”.

Guatemala: Código Municipal

“Artículo 49°.- Definición. Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley, para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias.

Artículo 50°.- Asociación de municipios en mancomunidades. Los municipios tienen derecho de asociarse con otros en una o varias mancomunidades. Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se regirán por sus propios Estatutos. Las mancomunidades no podrán comprometer a los municipios que la integran más allá de los límites señalados en el estatuto que le dio origen. En los órganos directivos de la mancomunidad deberán estar representados, todos los concejos municipales de los municipios que la integran”.

Perú: Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades

“Artículo 124°.- Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno”.

Proyecto de Ley N° 210/2006-CR

Propone la dación de una ley que tiene por objeto establecer el marco jurí-

dico para el desarrollo y promoción de las relaciones de asociatividad municipal, a través de la herramienta de la mancomunidad municipal. Igualmente señala los objetivos de la mancomunidad a nivel municipal, reglas de transparencia que deben seguir sus representantes, propone incentivos para alentar su conformación por las Municipalidades y algunas disposiciones complementarias para optimizar su funcionamiento.

Estas disposiciones demuestran que en países con sistemas similares al mexicano (salvo el caso particular de España), existe una política pública nacional para el fortalecimiento de las asociaciones intermunicipales, pues además de contemplarse esta figura en normas de observancia nacional, se establecen elementos que dan una mayor certeza jurídica y funcionalidad a las citadas intermunicipalidades.

Destaca, por ejemplo, el otorgamiento por fuerza de ley de personalidad jurídica y patrimonio propios a las asociaciones intermunicipales. También es de mencionarse la obligatoriedad de elaborar Estatutos de la intermunicipalidad que contemplen el objeto de la asociación, las obligaciones de los municipios asociados, las aportaciones de recursos financieros, materiales y humanos, y la conformación de órganos de administración y dirección de los proyectos acordados. Asimismo, resalta la amplitud de objetos que la legislación de los países señalados permite desarrollar a las intermunicipalidades, sin dejar de reconocerse el caso de Perú, en donde se ha llegado a legislar en materia de incentivos económicos para fomentar las asociaciones entre municipios.

Por todo esto, la legislación mexicana en esta materia no puede permanecer estática, debiendo tomar las mejores prácticas de los cuerpos normativos de otras latitudes y adaptarlas a las realidades de nuestro país, pues en el nuevo orden mundial, el que no avanza, en realidad, está retrocediendo.

Pero para que la modernización de nuestras disposiciones constitucionales sea posible, es indispensable abrir paso a las nuevas tendencias internacionales de asociacionismo municipal, sin atentar, por supuesto, la naturaleza propia de nuestro sistema federal.

Las reformas que a continuación se proponen, no pretenden crear organismos supra-estatales, ni instancias aisladas del Pacto Federal. Por el contrario, lo que se propone es fortalecer las bases de nuestro federalismo para que la conjunción de esfuerzos municipales se constituya en parte importante en el desarrollo del país.

Las virtudes de establecer como política nacional la asociación de muni-

cipios para la atención de problemas comunes saltan a la vista. Los estudios del tema señalan como ventajas de esta figura, las siguientes:

1. El aprovechamiento de economías de escala, ya que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce.

2. El mejoramiento de la planeación y la administración del territorio, al considerar las necesidades y los problemas regionales de las distintas comunidades.

3. La realización de acciones que el municipio no podría llevar a cabo en forma aislada, potenciando el actuar de manera conjunta y el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos.

4. La ejecución de acciones de carácter regional, aprovechando el potencial de cada territorio para generar polos de inversión, facilitar la generación de actividades económicas y reducir las disparidades entre las distintas comunidades.

5. El impulso a la uniformidad del marco legal de los municipios que facilite las relaciones de las instancias operativas y administrativas de los municipios asociados.

6. El fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes como hacia la sociedad.

Y todo esto requiere un nuevo marco constitucional que haga la figura de la asociación intermunicipal en México un mecanismo atractivo, ágil, eficiente y seguro, para el mejor aprovechamiento de los escasos recursos municipales y la atención conjunta de problemas regionales.

Por ello, es que se propone derogar los dos últimos párrafos de la fracción III del artículo 115 de nuestro Máximo Ordenamiento Legal, para transferirlos con adecuaciones a la fracción VI del mismo artículo. Con esta reubicación se pretende, por una parte, clarificar que la asociación entre municipios no está ligada exclusivamente a la prestación de los servicios públicos referidos en la fracción III y, por otra, ubicar todas las disposiciones relacionadas con la asociación de municipios en una sola fracción, incluyendo las normas en caso de conurbaciones.

A efecto de dar uniformidad a los criterios para la aprobación de las asociaciones de municipios, se propone señalar en la nueva fracción VI del artículo 115 constitucional, que la autorización se dará, en el caso de uniones entre municipios de un mismo estado, por el voto de la mitad más uno de los integrantes de los ayuntamientos a asociarse, y para el supuesto de la asociación entre municipios de distintas entidades, por el voto de la mitad

más uno de los integrantes de las Legislaturas locales correspondientes y por la aprobación de la mitad más uno de los integrantes de los ayuntamientos respectivos. Para el caso de coordinación o cooperación con la Federación y entes extranjeros, se propone igualmente la aprobación de la mitad más uno de la Legislatura estatal que corresponda.

Desde el primer párrafo de la fracción en comento, se plantea abrir el objetivo general de las asociaciones municipales a la búsqueda de soluciones a problemas regionales y al uso eficiente de los recursos municipales, contemplando en el segundo párrafo los temas en los cuales podrá enfocarse la asociación:

“Artículo 115.- ...

I. a IV. ...

VI. Los municipios, previa aprobación de la mitad más uno de los integrantes de sus ayuntamientos, podrán asociarse para buscar solución a problemáticas comunes o mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Estas asociaciones podrán tener por objeto: la prestación de servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones municipales; la ejecución de obras de desarrollo regional; el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión, así como de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas; la realización de programas vinculados a la seguridad pública, protección civil, desarrollo regional, turismo, protección del medio ambiente o a otros fines que les sean propios; la capacitación del personal municipal, y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.”

Como tercer párrafo se propone establecer los elementos que deberá contener el convenio de asociación, cubriendo con ello el vacío normativo dejado tanto por la Constitución Federal como por las legislaciones locales, fortaleciendo el desarrollo equitativo de las intermunicipalidades en todas las entidades federativas.

De acuerdo a estudios de especialistas en materia de asociaciones entre municipios, la mayoría de las legislaciones locales carecen de disposiciones que regulen la naturaleza y contenido de los convenios de asociación, por lo que un número importante de asociaciones son de carácter informal, mientras que las que se contienen en instrumentos jurídicos formales no son uniformes.

Por ello se pretende dar certeza jurídica a las asociaciones intermunicipales, señalando desde el texto constitucional los requisitos mínimos que deberá observar el instrumento que dará origen a la unión intermunicipal. Este párrafo quedaría de la siguiente forma:

“Los convenios que celebren los municipios para crear asociaciones deberán contener, cuando menos, los siguientes elementos:

- a) El establecimiento de la misión, objetivos y metas de la asociación;
- b) El plazo de duración y el procedimiento para la disolución de la asociación;
- c) La integración de los órganos de administración y decisión de la asociación;
- d) La especificación de las obligaciones de cada municipio asociado;
- e) Las aportaciones financieras y demás recursos que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a los compromisos acordados;
- f) El establecimiento de los sistemas de control y transparencia del ejercicio de los recursos, y
- g) La determinación del municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten”.

Asimismo de acuerdo a investigaciones académicas sobre asociaciones intermunicipales, actualmente en México sólo 2 de cada 10 municipios han utilizado esta figura asociativa.

La característica común de la mayoría de estas uniones es que carecen de órganos decisorios o de administración que permitan garantizar el cumplimiento de los objetivos de la asociación y, en los casos en los que efectivamente se han constituido estos órganos, no ha existido la representatividad suficiente en su conformación.

Por ello, además de la obligatoriedad de establecer en el convenio de asociación la integración de los órganos de decisión y administración, se propone indicar en el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 115 de nuestra Carta Magna, que “los órganos de decisión de las asociaciones municipales deberán representar a todos los municipios intervinientes, considerando tanto el factor poblacional como el de aportación de recursos”.

Y la propuesta que sin duda pretende romper esquemas y adaptar nuestra Constitución a las nuevas tendencias internacionales en materia de federalismo, es la relativa a la posibilidad de convertir a las asociaciones de mu-

nicipios en entes públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos a los municipios que la conforman.

Es de resaltarse que países con formas de Estado iguales a la nuestra y con los que competimos comercialmente, han modernizado sus legislaciones en materia de asociaciones intermunicipales para que éstas puedan coordinarse y cooperar, con mayor fuerza, con otras entidades y niveles de gobierno del propio país, así como con organismos internacionales, para la ejecución de programas y proyectos propios de la función municipal.

Por ello es que se plantea prever en el quinto párrafo de la fracción cuyo texto se reforma y adiciona, la eventualidad de que los municipios asociados puedan constituirse en entes públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, dejando a la legislación secundaria el establecimiento de las condiciones bajo las cuales puede ocurrir tal circunstancia.

La principal ventaja de esta forma avanzada de asociación, que como ya se mencionó tiene décadas operando en varios países latinoamericanos, sería la posibilidad de que el nuevo ente celebre instrumentos de entendimiento para lograr la cooperación con la Federación y con organismos internacionales, así como la coordinación con condados fronterizos de otras naciones, para el cumplimiento de los objetivos de la asociación intermunicipal.

En este sentido, el texto del quinto párrafo de la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedaría de la siguiente forma:

“Los municipios asociados podrán constituirse, de conformidad con la legislación aplicable, en entes públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos a los municipios que los conforman, quedando el nuevo ente sujeto a la duración del programa o proyecto para el que fueron creados y observando los principios establecidos en la presente fracción. En este caso, el ente público asociante, previa aprobación de la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura local, podrá celebrar instrumentos de entendimiento para la cooperación con la Federación y con organismos internacionales para los efectos del segundo párrafo de esta fracción, así como para la coordinación con municipios fronterizos extranjeros, en materias que no sean exclusivas de la Federación o de las entidades federativas.”

Ahora bien, en pleno respeto a la facultad de las Legislaturas estatales de determinar lo conducente respecto de las relaciones de los municipios que

integren la entidad federativa correspondiente, con otros niveles de gobierno o con municipios de otros estados, es que se sugiere sujetar a la aprobación de las Legislaturas locales que correspondan, la celebración de instrumentos de entendimiento por parte de las asociaciones intermunicipales con la Federación, con organismos internacionales o con municipios de otras naciones (párrafo quinto), así como la asociación de municipios de un estado con los de otra entidad. Así, el sexto párrafo de la fracción y artículos que se reforman y adicionan, quedaría con el texto siguiente:

“Tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de la mitad más uno de los integrantes de las Legislaturas de los estados respectivos, en adición a la aprobación de la mitad más uno de los integrantes de los ayuntamientos respectivos. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.”

Con relación a la facultad de las comunidades indígenas de coordinarse y asociarse, se mantiene intacto el texto del último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional en vigor, transfiriéndolo íntegramente al séptimo párrafo de la fracción VI.

Como penúltimo párrafo quedaría el texto del actual primer párrafo de la fracción VI, relativo a la regulación en materia de conurbación, que a la letra señala:

“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.

Y para impulsar como política nacional el asociacionismo municipal, siguiendo ejemplos como el de Chile y Perú, se propone un último párrafo para establecer la obligación de la Federación y los estados de implementar sistemas de incentivos para la constitución y apoyo de asociaciones intermunicipales.

Con estas reformas, nuestro país se pondría a tono con las nuevas tendencias internacionales de fortalecimiento de los gobiernos locales, pues el principio de pensar globalmente pero actuar localmente representa el camino a seguir en los años por venir para fortalecer nuestra democracia, nuestra economía y nuestra calidad de vida.

Así, la presente iniciativa fortalecería el papel de los 2 mil 439 municipios mexicanos en el desarrollo nacional, gracias a los nuevos mecanismos de asociación para lograr un mejor aprovechamiento de los escasos recursos disponibles, así como la solución conjunta de las problemáticas regionales que inciden en varios municipios.

Y es con base en lo expuesto con anterioridad que se presenta la siguiente:

Iniciativa de decreto que reforma y adiciona
diversas disposiciones de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforman las fracciones II, inciso d) y e), y VI, párrafo primero, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se adicionan un inciso f) a la fracción II, y los párrafos del dos al noveno, a la fracción VI, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se derogan el penúltimo y último párrafo de la fracción III, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

...

...

a) al c)...

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;

e) Las bases para la asociación entre municipios del mismo estado, y con

los de otras entidades federativas, así como para la celebración de instrumentos de coordinación y cooperación con otros niveles de gobierno y entes del extranjero o de carácter internacional, y

f) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las Legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. ...

a) al i)...

...

Se deroga.

Se deroga.

IV. a V. ...

VI. Los municipios, previa aprobación de la mitad más uno de los integrantes de sus ayuntamientos, podrán asociarse para buscar solución a problemáticas comunes o mejorar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Estas asociaciones podrán tener por objeto: la prestación de servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones municipales; la ejecución de obras de desarrollo regional; el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión, así como de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas; la realización de programas vinculados a la seguridad pública, protección civil, desarrollo regional, turismo, protección del medio ambiente o a otros fines que les sean propios; la capacitación del personal municipal, y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

Los convenios que celebren los municipios para crear asociaciones deberán contener, cuando menos, los siguientes elementos:

a) El establecimiento de la misión, objetivos y metas de la asociación;

b) El plazo de duración y el procedimiento para la disolución de la asociación;

c) La integración de los órganos de administración y decisión de la asociación;

d) La especificación de las obligaciones de cada municipio asociado;

e) Las aportaciones financieras y demás recursos que cada municipio proporcionará para dar cumplimiento a los compromisos acordados;

f) El establecimiento de los sistemas de control y transparencia del ejercicio de los recursos, y

g) La determinación del municipio que tendrá a su cargo la administración y dirección de los servicios que se presten u obras que se ejecuten.

Los órganos de decisión de las asociaciones municipales deberán representar a todos los municipios intervinientes, considerando tanto el factor poblacional como el de aportación de recursos.

Los municipios asociados podrán constituirse, de conformidad con la legislación aplicable, en entes públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos a los municipios que los conforman, quedando el nuevo ente sujeto a la duración del programa o proyecto para el que fueron creados y observando los principios establecidos en la presente fracción. En este caso, el ente público asociante, previa aprobación de la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura local, podrá celebrar instrumentos de entendimiento para la cooperación con la Federación y con organismos internacionales para los efectos del segundo párrafo de esta fracción, así como para la coordinación con municipios fronterizos extranjeros, en materias que no sean exclusivas de la Federación o de las entidades federativas.

Tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de la mitad más uno de los integrantes de las Legislaturas de los estados respectivos, en adición a la aprobación de la mitad más uno de los integrantes de los ayuntamientos respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La Federación y las entidades federativas establecerán sistemas de incentivos para impulsar la asociación de municipios.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las Legislaturas de los estados deberán actualizar las constituciones locales, la legislación aplicable al gobierno y administración municipal, y las normas presupuestales correspondientes, para ajustarlas al contenido del presente decreto, dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este decreto.

Tercero. El Ejecutivo Federal y el H. Congreso de la Unión realizarán las modificaciones correspondientes a los presupuestos y leyes aplicables para que a partir del ejercicio fiscal 2008, se contemplen fondos para incentivar la asociación de municipios.

Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, a 20 de marzo de 2007.

Atentamente

Alfonso Elías Serrano, senador del Estado de Sonora
(rúbrica)

Proceso legislativo. Presentada por el senador Alfonso Elías Serrano (PRI). Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Desarrollo Municipal.

2007

Partido de la **R**evolución **D**emocrática

Fortalecimiento de la hacienda municipal*

Como es de su conocimiento, en el mes de agosto de 2004 concluyeron los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, sin que a la fecha se hayan podido concretar al menos algunas de las importantes conclusiones y acuerdos tomados en el seno de la misma relacionados con el fortalecimiento de nuestros municipios.

En efecto, si bien es cierto que la Convención tiene sus antecedentes inmediatos en la Declaración de Mazatlán de 2001 y en la Declaración de Cuatro Ciénegas de 2003, la celebración de la Convención no fue sino la consecuencia de los reclamos provenientes de los ciudadanos de las diferentes comunidades, municipios, regiones y entidades federativas, así como de los diferentes órdenes de gobierno.

La celebración de la Convención no fue un hecho fortuito sino la consecución de una importante serie de eventos políticos, académicos y de la sociedad, celebrados, a lo largo y ancho del país, al menos durante los últimos doce años, cuyas conclusiones terminaban en un lugar común: la necesaria y urgente renovación y reestructuración de nuestro sistema federal y el fortalecimiento de nuestros municipios.

La Convención arribó a más de trescientas conclusiones y acuerdos; en el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática estimamos que uno de los temas fundamentales abordados en la Convención se refiere al fortalecimiento municipal, por lo que apreciamos impostergable proceder a una nueva reforma municipal que rescate los principales acuerdos de la Convención.

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LX, segundo periodo ordinario, año 1, diario 14, 20 de marzo de 2007.

Al respecto, las conclusiones más importantes de la Convención en materia municipal se resumen en lo siguiente:

En materia de gasto público se acordó:

- Reformar el artículo 27 constitucional para otorgar facultades a los municipios en materia de aguas nacionales;
- Establecer la obligación de las entidades federativas de otorgar participaciones a sus municipios respecto de sus contribuciones;
- La opción de depósito directo de las participaciones federales a los municipios que así lo soliciten, y
- Dar destino específico hacia los municipios a algunos ingresos por concepto de derechos.

En cuanto al tema de los ingresos, la Convención acordó:

- Reducir la tasa del IVA del 15 al 12 por ciento y la tasa fronteriza del 10 al 7 por ciento, otorgando a las entidades federativas la potestad para gravar las ventas y servicios al consumidor final con una tasa mínima del 3 por ciento, de la cual un punto correspondería a los municipios;
- Prever la reelección de presidentes municipales;
- Otorgar participación a los municipios en los excedentes petroleros;
- Reformar el artículo 115, fracción IV constitucional para eliminar las exenciones de impuestos y derechos municipales, con excepciones obvias tales como vías generales de comunicación, aeropuertos, etc.;
- Facultar a los ayuntamientos para aprobar sus tasas, cuotas o tarifas y tablas de valores catastrales;
- Permitir a los municipios cobrar el derecho de alumbrado público, y
- Modernización del catastro, del registro público y de los sistemas de recaudación municipal, con financiamiento federal.

En materia de deuda pública se acordó:

- Modificar la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución para permitir el refinanciamiento de pasivos de la deuda pública de los municipios;
- Evaluar integralmente la legislación en materia de endeudamiento público, a fin de generar las reglas preventivas y necesarias para evitar el sobreendeudamiento y crear las condiciones para que los municipios puedan acceder a mejores opciones de financiamiento, e
- Integrar un registro de pensiones en la entidad federativa y municipios, con el propósito de determinar la presión que está ejerciendo el déficit actuarial sobre la deuda de los estados y municipios.

En tanto que en la Mesa de patrimonio público se acordó:

- Reformar el artículo 116 para posibilitar la suscripción de convenios

para coordinar la explotación total o parcial de los bienes nacionales por los gobiernos municipales, así como conservar los ingresos que se generen;

- Reformar el artículo 132 constitucional para facultar, incluso a los ayuntamientos, para legislar en materia de bienes muebles e inmuebles;

- Facultar a los municipios para que asuman la administración, conservación y vigilancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat) y los terrenos ganados al mar;

- Celebrar convenios de colaboración para otorgar participación a los municipios en la administración de inmuebles del patrimonio histórico y cultural;

- Facultar a la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenar a los municipios los terrenos nacionales que se encuentren ubicados dentro de su jurisdicción, para fines de desarrollo urbano, y

- Facultar a los municipios para otorgar licencias sobre el uso y aprovechamiento del subsuelo respecto de tendido de cables, gasoductos, oleoductos, etc.

Por su parte, la Mesa de modernización y simplificación de la administración hacendaria dispuso:

- Normalizar la información base de municipios, entidades federativas y Federación para la toma de decisiones, e

- Implementar modelos de atención y gestión ciudadana en vinculación con los gobiernos federal y estatales.

Y la Mesa de colaboración y coordinación intergubernamentales concluyó la necesidad de:

- Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar tres representantes de los municipios a la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios;

- Establecer mesas de trabajo para asuntos municipales;

- Fortalecer el esfuerzo recaudatorio en las variables asignables del Fondo de Fomento Municipal;

- Revisar la distribución de recursos para los municipios por donde se exportan mercancías o petróleo;

- Delegar en los municipios las facultades recaudatorias de los derechos sobre áreas naturales protegidas, puertos, pesca deportiva, registro nacional de turismo, aeropuertos y Zona Federal Marítimo Terrestre;

- Otorgar a los municipios el 100 por ciento de la recaudación de multas y gastos de ejecución en materia de derechos;

- Asegurar la participación de los municipios en la verificación y vigilan-

cia del pago del impuesto sobre tenencia, condicionando su participación en la recaudación, en razón de su colaboración, y

- Promover talleres para las autoridades municipales sobre los programas y recursos federales y estatales existentes, la manera de acceder a ellos y reglas de operación.

Finalmente, la Mesa de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas acordó:

- Reformar el artículo 79, fracción I de la Constitución para precisar que las aportaciones federales se fiscalizarán en los términos que dispongan las leyes respectivas;

- Armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno;

- Fortalecer a los órganos de fiscalización;

- Impulsar la introducción del servicio civil de carrera;

- Exhortar a los gobiernos municipales a presentar iniciativas de reglamentos municipales que fortalezcan la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos públicos;

- Establecer un sistema de evaluación y fiscalización de los recursos que generan y recaudan las entidades federativas y municipios;

- Impulsar la creación de ordenamientos legales que regulen el acceso de la ciudadanía a la información pública municipal, y

- Establecer la obligación de las dependencias municipales de publicar la información relacionada con los programas y recursos destinados al cumplimiento de convenios.

Como puede apreciarse, algunas de las conclusiones de la Convención son muy abstractas y generales, razón por la cual, se estima muy difícil dilucidar el alcance y contenido de éstas, por lo que existen dificultades para concretarlas en una propuesta de reforma; otras son muy controvertidas, ya que beneficiarían a algunas de las partes, pero perjudicarían a otras; otras resultan contradictorias entre sí y algunas más se refieren a actividades meramente administrativas que únicamente implican la introducción de las políticas públicas adecuadas.

Por otro lado, las conclusiones de la Convención abarcan reformas a diversos dispositivos constitucionales y legales, además de diversas acciones administrativas en coordinación de los tres órdenes de gobierno, por lo que su instrumentación no será fácil. Asimismo, existen algunos acuerdos de la Convención que deben ser discutidos con mayor amplitud y serenidad, como son las propuestas para reformar la Ley del Impuesto al Valor Agrega-

do para eliminar las tasas cero y las exenciones o la propuesta para permitir la reelección de las autoridades municipales.

En estos casos, se requiere de la participación abierta y franca no sólo de los Poderes de la Unión, sino también de todos los sectores de la sociedad, a fin de arribar, lo más pronto posible, a un nuevo arreglo fiscal.

No obstante lo anterior, muchos de los acuerdos y conclusiones de la Convención son perfectamente claros, concretos y contundentes, por lo que en la presente Legislatura deberemos comprometernos a sacarlos adelante, para lo cual habremos de generar consensos necesarios entre los diversos grupos parlamentarios.

En vista de lo anterior, se propone:

1. Reformar la fracción II del artículo 115 constitucional para facultar a los ayuntamientos para legislar en materia de bienes muebles e inmuebles.

2. Reformar la fracción III del mismo artículo 115 constitucional para establecer la existencia obligatoria de órganos de fiscalización municipales; introducir el servicio civil de carrera municipal; obligar a los gobiernos municipales a prever en sus reglamentos la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos públicos; establecer un sistema de evaluación y fiscalización de los recursos que generan y recaudan las entidades federativas y municipios; impulsar la creación de ordenamientos legales que regulen el acceso de la ciudadanía a la información pública municipal; y establecer la obligación de las dependencias municipales de publicar la información relacionada con los programas y recursos destinados al cumplimiento de convenios suscritos con la Federación y los estados.

3. Reformar la fracción IV del artículo 115 constitucional para establecer la opción de depósito directo de las participaciones federales a los municipios que así lo soliciten; dar destino específico hacia los municipios a algunos ingresos por concepto de derechos; otorgar participación a los municipios en los excedentes petroleros; eliminar las exenciones de impuestos y derechos municipales, con excepciones obvias tales como vías generales de comunicación, aeropuertos, etcétera; facultar a los ayuntamientos para aprobar sus tasas, cuotas o tarifas y tablas de valores catastrales; permitir a los municipios cobrar el derecho de alumbrado público; establecer la obligación de las entidades federativas de otorgar participaciones a sus municipios respecto de sus contribuciones y la modernización del catastro, del registro público y de los sistemas de recaudación municipal, con financiamiento federal (transitorio).

4. Reformar y adicionar la fracción V del propio artículo 115 constitu-

cional para permitir la suscripción de convenios para que los municipios asuman la administración, conservación y vigilancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat) y los terrenos ganados al mar; otorgar licencias sobre el uso y aprovechamiento del subsuelo respecto de tendido de cables, gasoductos, oleoductos, etcétera, y posibilitar la explotación total o parcial de los bienes nacionales, los inmuebles del patrimonio histórico y cultural de la Nación, los terrenos nacionales que se encuentren ubicados dentro de su jurisdicción para fines de desarrollo urbano y las aguas nacionales por los gobiernos municipales, así como conservar los ingresos que se generen en términos de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Pleno del Senado de la República la presente iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo único. Se reforman el segundo párrafo de la fracción II; el actual inciso c), en lo sucesivo inciso e), de la fracción IV, el segundo párrafo de la fracción IV y el actual tercer párrafo de la fracción IV, mismo que pasa a ser el párrafo quinto; así como los incisos d) e i) de la fracción V; y se adicionan un nuevo segundo párrafo a la fracción III, pasando los actuales párrafos segundo a quinto a ser los párrafos tercero a sexto; un segundo párrafo al inciso b), nuevos incisos c) y d) a la fracción IV, pasando el actual inciso c) a ser el inciso e); y nuevos párrafos tercero y cuarto de la fracción IV, pasando los actuales párrafos tercero a quinto a ser los párrafos quinto a séptimo; todos ellos, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, regulen la propiedad y administración de sus bienes muebles e inmuebles y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a i). ...

La Ley Orgánica Municipal deberá prever la existencia de un órgano responsable de la evaluación y fiscalización, cuantitativa y cualitativa, del ejercicio del gasto público municipal, desde su planeación y durante su ejecución, en los términos que disponga la Constitución local. Asimismo, deberá promover la participación ciudadana en la vigilancia de los recursos públicos municipales, la instauración de un servicio civil de carrera para los servidores públicos municipales, el acceso de la ciudadanía a la información pública municipal y la obligación de las dependencias y entidades de la administración pública municipal de publicar la información relacionada con la ejecución de los recursos públicos municipales, incluyendo los correspondientes a programas financiados con recursos federales y estatales.

...

IV. ...

a) ...

b) ...

La Federación deberá otorgar a los municipios participación en los ingresos excedentes del petróleo y sus derivados y deberá realizar el depósito directo de las participaciones a los municipios que así lo soliciten. Asimismo, en aquellos municipios donde se realice el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación, la ley destinará los ingresos correspondientes por concepto de derechos a los municipios respectivos.

c) Los fondos de aportaciones federales que señale la ley.

d) Las participaciones en las contribuciones que les señalen las Legislaturas locales.

e) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, incluyendo los derechos de alumbrado público.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y e), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

Sólo estarán exentos los siguientes bienes nacionales:

I. Las vías generales de comunicación, con sus derechos de vía.

II. Las presas, canales, bordos y zanjas, para la irrigación, navegación

u otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, así como las obras realizadas para alumbrar las aguas del subsuelo.

III. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso común.

IV. Las pistas de los aeropuertos y los terrenos adyacentes necesarios para garantizar la seguridad de las aeronaves en el despegue y aterrizaje.

V. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal.

VI. Las servidumbres de paso o para la instalación de ductos de cualquier naturaleza, cables, torres o tuberías, constituidas a favor de la Federación, de sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, así como las instalaciones que tengan dichos organismos o empresas. El suelo y la obra civil en la que se encuentren dichas instalaciones podrán ser objeto de gravamen.

VII. Los demás bienes de uso común que no estén concesionados y no cuenten con edificaciones, y en el caso de contar con ellas, dichas edificaciones y el suelo que ocupen podrán ser objeto de gravamen.

En el caso de los inmuebles históricos o arqueológicos se podrá deducir del impuesto a pagar, el importe de los gastos de restauración, conservación y mantenimiento, en los términos y condiciones que establezca la ley federal.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, aprobarán las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

...

V. ...

a) a c) ...

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como el uso y aprovechamiento del subsuelo respecto del tendido de cables y ductos;

e) a h) ...

i) Celebrar convenios para que los municipios asuman la administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al mar, la explotación total o parcial de bienes nacionales, los inmuebles del patrimonio histórico y cultural de la nación, los terrenos nacionales que se encuentran ubicados dentro de su jurisdicción para fines de desarrollo urbano, las aguas nacionales y, en general para la administración y custodia de las zonas federales.

...

VI. a VIII.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Federación deberá financiar la inmediata instrumentación de un Programa Nacional de Modernización del Catastro, Registro Público y de los Sistemas de Recaudación Municipal.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a 20 de marzo de 2007.

Atentamente

Sen. Minerva Hernández Ramos.- Sen. Arturo Herviz Reyes.- Sen. Lázaro Mazón Alonso.

Proceso legislativo. Presentada por la senadora Minerva Hernández Ramos (PRD). Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Federalismo, de Desarrollo Municipal y de Estudios Legislativos.

2007

Varios partidos políticos

Subsidiariedad y federalismo cooperativo*

La Ley Fundamental de la nación es, por excelencia y antonomasia, la máxima expresión de la voluntad del pueblo mexicano, plasmada en principios, postulados y conceptos básicos que deben regir y servir de fundamento desde su origen a las disposiciones de observancia general que emanan de la propia Ley Suprema, así como a las instituciones de todo orden y género de gobierno, su organización, funcionamiento y actuaciones.

Es de igual manera, la Carta Magna la que establece las cualidades gnosológicas del Estado mexicano, determinando su forma de gobierno y la manera como se integra, a saber, según el artículo 40 de la Carta Magna, en una "... república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida según los principios de esta Ley Fundamental...". De ahí tenemos que invariablemente, corresponde a la Ley Fundamental, como máxima expresión de la soberanía del pueblo mexicano, establecer los principios y propósitos rectores del pacto federal, y consecuentemente de las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno que conforman la Federación.

II. Ahora bien, entendido lo anterior, toca hacer referencia a una materia que ha cobrado especial relevancia en la vida nacional, y con ello, hacemos alusión a los conceptos de federalismo y municipalismo, así como a la coordinación y concurrencia necesaria del gobierno federal, con los estados y municipios, y el Distrito Federal, que conforman la Unión, siendo propio que la relación

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LX, primer periodo ordinario, año II, diario 8, 20 de septiembre de 2007.

entre tales entes gubernamentales se sostenga asimismo sobre bases regentes de sus iniciativas, pretensiones, disposiciones, acuerdos y acciones.

Estas relaciones existentes entre los órganos de gobierno federal, estatal y municipal, así como el Distrito Federal, y las circunstancias específicas en que se llevan a cabo, han cobrado importancia en la medida que se ha consolidado un desarrollo sostenido en comunidades individualmente determinadas, así como en razón de las exigencias de una dinámica social que reclama para los gobiernos locales, una capacidad de autogestión en los ámbitos político, administrativo, económico y social.

La coordinación intergubernamental, su concepción jurídica y bases instrumentales, exigen ahora una de las grandes transiciones del Estado mexicano en su conjunto, derivada de su evolución reciente.

Tenemos que durante el siglo pasado, no obstante la voluntad original del Constituyente, que se proponía fortalecer a las entidades y municipios que conformaban al Estado mexicano, no se concretizó tal pretensión de sostener el aparato federal dando solidez a tales entes jurídico-políticos, tanto para el ejercicio de sus funciones, como para autoproducirse los recursos necesarios tendientes a tal fin.

Contrario a lo anterior, ocurre que México sigue siendo una República Federal donde los poderes centrales concentran facultades en muchos rubros que inciden directamente en la dinámica social y económica de las comunidades, ejerciendo un poder regulador denso, aun en el caso de las materias concurrentes.

Un sistema como el actual, donde las entidades federativas siguen gozando de un principio amplio a partir del cual se hacen cargo de todas las materias que no estén reservadas al gobierno federal, y donde los municipios gozan de una base mínima de autonomía tardíamente reconocida a nivel constitucional, no garantiza el desarrollo sostenido de sus comunidades.

Lo anterior, se puede esquematizar como una pirámide invertida que descansa en una punta que pretende sostener a su base, donde una de sus más desafortunadas expresiones se deduce de un sistema fiscal en el cual el gobierno federal concentra el 80% de los ingresos tributarios, los gobiernos de los estados aproximadamente el 15%, y el restante 5% es lo que reciben los municipios.

Sin embargo, no es el propósito preponderante de la iniciativa que se pretende, abundar en la definición de cuestiones de índole hacendaria o tributaria, ni siquiera en la determinación de las funciones que debieran corresponder a los entes administrativos más cercanos a las comunidades.

Más bien, la presente tiene por objeto establecer como conceptos básicos, a los principios y propósitos que deban regir a la coordinación y concurrencia de los órdenes gubernamentales que reconoce el Estado mexicano, para el ejercicio del poder público, y las funciones de gobierno que le son inherentes.

El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano implica reconocer al concepto de relaciones intergubernamentales y a su objetivo necesario: la coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas.

En virtud de lo anterior, es preciso que a través de la adecuación del orden jurídico vigente, encabezado por la Ley Suprema de la Unión, se precisen explícitamente los principios que garanticen una actualización institucional, que para el caso que nos ocupa, se refiere a la necesidad de proveer a las entidades integrantes del Estado mexicano, de las herramientas idóneas, que les permitan atender las necesidades crecientes de las comunidades que las constituyen, ya que por ser tales entes públicos los que resultan en primer orden accesibles a quienes los eligieron, son éstos los principales destinatarios de los reclamos sociales.

Es pues necesaria la implementación de un sistema tendiente a la distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias, y consecuentemente recursos, que sea más acorde con nuestro régimen federal, y para esos efectos, preciso es asimismo sentar bases regentes de las pretensiones, iniciativas, disposiciones, acuerdos y acciones de quien tenga el menester de implementar precisamente dicho sistema, que es en principio, el Congreso de la Unión.

Es en razón de lo anterior que resulta necesario, tanto como ha sido el caso de otras naciones cuyo pacto federal se desarrolla bajo premisas explícitas, determinantes y permanentes, establecer constitucionalmente tales conceptos fundamentales, debiendo ser a su vez el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el primeramente encargado de emitir las leyes o decretos tendientes a definir las bases regentes de toda pretensión, iniciativa, disposición o acción, orientadas a la consolidación de un sistema para la adecuada distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias y recursos, en nuestro aparato federal, con fundamentos gnoseológicos y axiológicos concretos e inviolables.

III. Siguiendo con lo anterior, tenemos que a propósito de tal necesidad de proveer bases inviolables e incontrovertibles sobre las cuales descansa la coordinación y concurrencia de la Federación con las entidades que la conforman, y un sistema de distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias y recursos en nuestro aparato federal, es pertinente apuntar y definir principios como:

- Subsidiariedad federal,
- Federalismo cooperativo y lealtad federal,

1. La subsidiariedad, en sí como principio, supone en su propia definición, un sentido teleológico al cual debe tender todo orden federal, que es precisamente, una coordinación entre los estados que conforman la Unión, para atender las necesidades y funciones que no se encuentra en aptitud de resolver algún ente u orden de gobierno en un momento dado.

El principio de subsidiariedad, de igual manera, entendido desde la óptica inversa, trasladado más allá de su concepción filosófica hacia el campo de las relaciones políticas, es sobre todo descentralizador; o sea, si las autoridades inferiores (o más cercanas a los gobernados) pueden realizar una tarea que incide directamente en la vida de los gobernados, procurándoles un bien común, en forma segura, sostenible y eficaz, la autoridad superior (o más alejada de la situación concreta que se pretende atender) debería respetar esa capacidad para que en forma autónoma resuelva los asuntos respectivos. La subsidiariedad implica pues, delegar poder, entendido como capacidad para resolver los problemas de las comunidades, así como los recursos necesarios para ejecutar tal labor.

La incorporación formal del principio de subsidiariedad al sistema político mexicano, vendría a complementar el de federalismo cooperativo, y permitiría distinguir las distintas capacidades específicas de cada entidad federativa y de cada municipio, para resolver cualquier cuestión relacionada con reclamos de competencias y recursos.

La subsidiariedad ordenaría y racionalizaría la discusión y la solución de los debates actuales en materia de federalismo, y permitiría una atención más eficaz de los problemas nacionales procurando su solución a nivel local, sin que esto significara la atomización de las políticas y de los recursos públicos, sino su armonización en manos de entidades cuyas capacidades se acrediten plenamente.

El concepto de subsidiariedad, como premisa fundamental que comenzara a entenderse de aplicación *sine qua non* en los estados federales, ad-

quirió vigencia como principio jurídico de distribución de competencias y de equilibrio de poder entre la Unión y los estados que la conformaran, en el Tratado de Maastricht, suscrito en 1992, y ratificado por los Estados de la Unión Europea en 1994.

En la parte considerativa del Tratado de cuenta, se estableció como una de las decisiones políticas más trascendentes para el futuro de la Unión Europea "... continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad...". Este documento remite a su vez a la descripción de la subsidiariedad contenida en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957, que establece que "... En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario...".

La Unión Europea, sin duda el caso más exitoso de integración a nivel mundial, encontró en la expresión jurídica del principio de subsidiariedad la base para conseguir el equilibrio de poder entre la nueva autoridad supranacional y los Estados soberanos del viejo continente.

El principio de subsidiaridad provee pues una guía o parámetro determinante, en cuanto a la adecuada distribución de las funciones del Estado, y consecuentemente del ingreso (atendiendo a la premisa indubitable de que la función crea al órgano, y éste a su vez presupuesta los requerimientos para el gasto).

Lo anterior en función de lo siguiente:

- Los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) tienen mayor conocimiento sobre las necesidades de las comunidades que los conforman y sus ciudadanos.

- La descentralización de la responsabilidad en la toma de decisiones permite que los gobiernos más cercanos a las comunidades sean sensibles a los reclamos ciudadanos, pudiendo contar con mecanismos de participación ciudadana más cercanos al poder público.

- Una pretensión inicial de potenciar los órdenes de gobierno inferiores (estados y municipios) permite valorar con toda asertividad, la posibilidad de reubicar determinadas funciones en algún orden superior, mediante la coordinación o concurrencia de las autoridades para su ejercicio.

No obstante lo anterior, sería irresponsable que pase inadvertido el hecho de que existen funciones necesariamente vinculadas al poder central, y que por ser de interés general de la Nación, o bien, cuya ejecución trasciende la competencia territorial de los estados, no pueden ni deben entenderse materia de control por parte de las entidades subnacionales.

Tal es el caso de materias como comunicaciones y transportes, comercio internacional, política exterior, defensa, regulación en la explotación de hidrocarburos y otros recursos naturales, etc.

En tratándose de materia hacendaria, queda claro de igual manera, que el principio de subsidiariedad sugiere que cada orden de gobierno cuente con la debida solvencia económica para autoproducirse los medios que satisfagan las necesidades de sus ciudadanos. Es decir, que sea por sí mismo que se allegue o genere los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones y la prestación de los servicios públicos que le corresponden.

Esto último proveería en principio mayor certeza de una política fiscal equitativa, para seguidamente deducirse de manera individualizada, los casos en que los estados o municipios pudieran requerir de la intervención o apoyo de un orden de gobierno superior, para el ejercicio de funciones de manera coordinada o concurrente, o bien para que sea éste quien asuma la función de gobierno que corresponda.

Atendido pues lo anterior, tenemos que para los gobiernos de las entidades federativas y los municipios que conforman la Unión, no es factible un proceso que pretenda fortalecerlos en forma separada, o a propósito de pretensiones o reclamos respecto de necesidades distintas y aisladas, sino en concebir el sistema federal mexicano bajo la óptica subsidiaria en que se distingan las capacidades institucionales de cada ente público respecto de cada materia de la agenda nacional, para consecuentemente implementar procesos de descentralización y mecanismos de control constitucional que garanticen la adecuada transferencia de las funciones de gobierno, así como la eficacia en la ejecución del gasto público requerido para ello.

Se tiene entonces comprendido como propósito intrínsecamente implícito en el principio de subsidiariedad, tratándose de las funciones del Estado, a la descentralización, que a su vez se define como la cesión de determinadas competencias propias de la administración del Estado a las comunidades autónomas o a entes locales (*Diccionario Jurídico Espasa*).

La Constitución española, tal como se propone para el Estado mexicano, ha abierto un importante proceso de descentralización al reconocer a los entes locales autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El mecanismo típico mediante el cual se lleva a cabo el proceso descentralizador es la transferencia de competencias que afecta tanto a la titularidad de la potestad como a su ejercicio concreto.

El concepto de descentralización, como propósito de Estado, que se entiende intrínseco al concepto de subsidiariedad, y como sobradamente ha recomendado la experiencia internacional, sugiere como premisa fundamental en el ejercicio del poder público, la potenciación y fortalecimiento de los entes o unidades político-administrativas más reducidas que participan de la estructura gubernamental de una federación, y las cuales, para el caso del Estado mexicano, son las entidades y municipios que conforman la Unión.

La descentralización, derivada del principio de subsidiariedad, supondría necesariamente la transferencia o distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias, y consecuentemente recursos, por parte del poder público federal, hacia las entidades, o de estas últimas hacia los municipios que conforman la Unión (como entes de gobierno emanados de la voluntad soberana del pueblo), cuando el ejercicio de aquéllas incida directamente en el desarrollo sostenido de las comunidades que conforman el Estado mexicano.

El alcance que tendría pues la subsidiariedad, como principio regente de toda acción o pretensión de gobierno, particularmente en lo relativo a las relaciones de coordinación o concurrencia entre la Federación, estados, municipios y Distrito Federal, sería precisamente el de imponer como obligación de aquéllos, la de permitir en principio que sean los órdenes de gobierno más cercanos a las comunidades que conforman el Estado mexicano (llámense estados o municipios), las encargadas de proveer las funciones y servicios públicos que incidan directamente en el desarrollo sostenido de las mismas y en el bienestar colectivo de sus ciudadanos, constituyendo asimismo un deber de Estado proveer los medios necesarios, sean administrativos o de índole económico, para que el poder público en obra para dichas comunidades se encuentre en aptitud de satisfacer los requerimientos fundamentales de aquéllas; eso es, sin soslayar la necesidad de que sea el poder supremo de la Unión el que rijá y provea sobre el ejercicio de funciones, que por ser de materia e interés generalizado para la Nación, deban resguardarse como competencia exclusiva de aquél.

2. El concepto de federalismo lo debemos entender en cuanto al sentido original del propósito pretendido por quienes se han constituido en un Estado federal, a partir de la existencia de unidades o entidades dispersas, separadas u originalmente independientes.

La cualidad ontológica que se le pretende atribuir como principio, estriba precisamente en sus virtudes teleológicas, tanto como en la condición permanente que le sigue para los efectos de la reforma que se propone, o sea, la condición de ser “cooperativo”.

Cada una de las unidades políticas que conforman una Federación cuenta con jurisdicciones propias en las que se pueden tomar decisiones de acuerdo con las demandas de los ciudadanos que las conforman. En un federalismo que funciona, si las unidades son heterogéneas, las demandas y las respuestas públicas deberán ser tan variadas como las condiciones de cada localidad. Los gobiernos locales tendrán que ser fuertes y competentes para realizar efectivamente sus funciones. Pero un régimen federal también implica que las partes se encuentran unidas para realizar labores comunes por medio de un gobierno federal, que debe ser lo suficientemente competente como para llevar a cabo labores subsidiarias y compensatorias.

Los propósitos del pacto federal, que como principio debe servir de sustento y premisa objetiva a toda pretensión, iniciativa y acción de un gobierno de tal naturaleza, son precisamente la cooperación e interdependencia entre los integrantes del Estado federado, quienes a su vez deben establecer criterios y parámetros uniformes e inquebrantables que rijan la Unión. Estos Estados federales, para efecto de disponer las reglas, criterios y parámetros generales que rijan la consecución de dichos fines de cooperación e interdependencia, proveen disposiciones, que enalteciendo al consabido federalismo como cualidad del Estado, resguardan asimismo y de manera institucional para las entidades que lo conforman, la certeza del ejercicio libre de sus atribuciones, orientadas a la realización de sus funciones y a la prestación de los servicios públicos, manteniéndose a su vez dichas entidades leales al aparato federal, asumiendo los compromisos contraídos entre ellos con un ánimo y una actitud constructiva de colaboración en sus relaciones federales.

El federalismo cooperativo, entonces como principio, incidiría como premisa fundamental *sine qua non*, en toda iniciativa, pretensión o acción de cualquier orden de gobierno, para atenderse como presupuesto inquebrantable de un ánimo de colaboración y asistencia mutua y recíproca entre los entes públicos de los tres niveles de gobierno, tanto en sus relaciones horizontales como verticales, sujetos entretanto a un pacto federal encabezado por un poder central que representa la Unión del Estado mexicano, y que por su parte, no puede ni debe trastocar la esfera de atribuciones de sus entidades integrantes.

Por todo lo que anteriormente se expone, es pertinente y en todo sentido

legítima y asertiva la pretensión de incorporar a nuestra Ley Fundamental la conceptualización de premisas que preceptúen la base de toda disposición normativa que se proponga regir las acciones de quienes ejercen el poder público, sea cual fuere el orden gubernativo al cual pertenezcan.

Los conceptos apuntados, merecen ser atendidos como principios fundamentales e inviolables de aplicación obligatoria, al momento de apreciar la naturaleza de nuestro pacto federal, así como al emitir disposiciones y celebrar acuerdos referidos a las relaciones de coordinación y concurrencia entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal; y, es por ende, que en esta propuesta de iniciativa, se valora necesaria su inclusión en el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental, que se refiere a las cualidades gnoseológicas del Estado mexicano.

Para los anteriores efectos, es preciso que sea conforme a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se provea sobre la iniciativa de reforma que seguidamente se propone, siendo en principio pertinente someter a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto

Primero. Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándosele un segundo párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

La subsidiariedad y el federalismo cooperativo, serán principios rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente en que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones
de la H. Cámara de Senadores, a 20 de septiembre de 2007.

Senadores: Aceves del Olmo Carlos, Aguilar Coronado Marco Humberto, Alonso Díaz Caneja Ángel, Anaya Gutiérrez Alberto, Anaya Llamas José Guillermo, Arce Islas René, Baeza Meléndez Fernando, Menchaca Castellanos Ludivina, Monreal Ávila Ricardo, Montenegro Ibarra Gerardo, Morales Flores Melquiades, Moreno Valle Rosas Rafael, Muñoz Gutiérrez Ramón, Murillo Karam Jesús, Nava Bolaños Eduardo Tomás, Obregón Espinoza Francisco Javier, Ortega Bernés Fernando Eutimio, Ortuño Gurza María Teresa, Pacheco Rodríguez Ricardo Fidel, Padrés Elías Guillermo, Döring Casar Federico, Dueñas Llerenas Jesús, Elías Serrano Alfonso, Elizondo Barragán Fernando, Galván Rivas Andrés, García Cervantes Ricardo Francisco, García Zalvidea José Luis Máximo, Gómez Tueme Amira Griselda, González Aguilar Lázara Nelly, González Alcocer Alejandro, González Carrillo Adriana, González Morfín José, Govea Arcos Eugenio Guadalupe, Hernández Ramos Minerva, Herrera León Francisco, Herviz Reyes Arturo, Jara Cruz Salomón, Jiménez Macías Carlos, Jiménez Rumbo David, Joaquín Coldwell Pedro, Labastida Ochoa Francisco, Laviada Molina Hugo Antonio, Leal Angulo Augusto César, Lobato Campos José Luis, López Hernández Rosalinda, López Valdez Mario, Lozano de la Torre Carlos, Martínez Manríquez Irma, Mazón Alonso Lázaro, Mejía González Raúl José, Mejía Haro Antonio, Berganza Escorza Francisco Xavier, Calderón Centeno Sebastián, Camarillo Ortega Rubén, Castellón Fonseca Guadalupe Francisco Javier, Castelo Parada Javier, Contreras Sandoval Eva, Coppola Joffroy Luis Alberto, Cortés Mendoza Marko Antonio, Cué Monteagudo Gabino, Díaz Delgado Blanca Judith, Díaz Ochoa Jaime Rafael, Dorador Pérez Gavilán Rodolfo, Peredo Aguilar Rosalía, Pérez Plazola Héctor, Plevnsky Gurwitz Yeidckol, Ramírez López Heladio Elías, Ramírez Núñez Ulises, Ramón Valdés Jesús María, Rivera Pérez Adrián, Rodríguez y Pacheco Alfredo, Rojo e Incháustegui María, Ruiz del Rincón Gabriela, Sacramento Garza José Julián, Sánchez Anaya Alfonso, Saro Boardman Ernesto, Serrano Serrano María, Sosa Govea Martha Leticia, Tamborrel Suárez Guillermo Enrique Marcos, Toledo Infanzón Adolfo, Torres Mercado Tomás, Torres Origel Ricardo, Trejo Reyes José Isabel, Velasco Coello Manuel, Velázquez López Rubén Fernando, Villarreal García Luis Alberto, Walton Aburto Luis, Ybarra de la Garza Rosario, Zapata Perogordo José Alejandro, Zoreda Novelo Renán Cleominio.

Proceso legislativo. Presentada por el senador Ramón Galindo Noriega (PAN). Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. No todos los senadores que aparecen apoyando la iniciativa firmaron.

2008

Grupo de Federalismo de la CENCA

Federalismo y municipio: tres documentos

Documento uno*

Artículo 2°

Esta Constitución reconoce que los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos, y son sujetos de derecho público. El Estado reconoce plenamente la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y respeta sus propias formas de organización.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Las leyes federales, las Constituciones y las leyes de los estados establecerán los procedimientos para el ejercicio de los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas.

A. Esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a VIII...

... Se deroga

B. ...

El Estado, en sus distintos niveles y ámbitos, deberá consultar y consensuar con los pueblos indígenas todos aquellos asuntos que les atañen, mediante

* Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, Grupo de Federalismo, núm. 3, CENCA, México, 2008.

sus procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, garantizando su derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado.

...

I. Impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas con el propósito de fortalecer sus economías y mejorar sus condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

II. a IX. ...

Artículo 26.

A. ...

...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que, en los planes y programas de desarrollo, se tome en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales a través de la consulta y consenso, garantizando su derecho al consentimiento, libre, previo e informado. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Artículo 36. ...

...

I a III. ...

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de las entidades federativas y municipios, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. ...

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados y municipios libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por el Distrito Federal, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

La subsidiariedad y el federalismo cooperativo, serán principios rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y

Distrito Federal y por los municipios, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. a IV.

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados y aquéllas que se encuentren frente a sus litorales hasta una distancia de 12 millas náuticas de la costa. En estos casos, los estados promoverán el adecuado aprovechamiento de las islas, de acuerdo con los lineamientos que establezca la Ley.

Título Quinto

De los estados de la Federación, de los municipios y del Distrito Federal.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, que gozará de autonomía política, financiera y administrativa para la realización del bienestar colectivo y la gestión de sus intereses comunes. En la definición del marco institucional de los ayuntamientos –su estructura y funcionamiento–, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia.

Lo anterior conforme a las siguientes bases:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, que representará la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Los Consejos Metropolitanos,

así como los organismos que constituyan los municipios con motivo de su facultad de asociación, no serán considerados autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado, pero sí como una instancia de coordinación y de gestión territorial [en] beneficio de los intereses municipales.

Las Constituciones de los estados definirán las bases de la elección de los integrantes del ayuntamiento y la duración de su mandato.

II. ...

Los ayuntamientos participarán en el procedimiento de reformas y adiciones a las Constituciones de sus entidades federativas las que serán aprobadas por las mayorías de las mismas. Las Legislaturas locales o la Diputación Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, el estatuto del servicio profesional de carrera, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen el gobierno y la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal y garanticen en el ámbito municipal los derechos políticos ciudadanos, la transparencia y rendición de cuentas y el ejercicio de los instrumentos de democracia participativa: deliberación y consulta públicas, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular, entre otros.

...

a)...

b)...

c) Los requisitos y modalidades a que deberá sujetarse la concesión de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes municipales; con el objeto de asegurar la eficacia de la prestación de aquéllos y de la utilización social de éstos;

d)...

e)...

III. ...

a) a i)...

...

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse con propósitos de desarrollo regional, para la más eficaz prestación

de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, y en su caso constituir el organismo correspondiente como producto de su asociación; o bien, concesionar por sí o en común, en los términos de lo dispuesto por las leyes municipales aprobadas por las Legislaturas de los estados. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

...

Se considerará que existe una zona conurbada cuando un asentamiento urbano se extienda sobre el territorio de dos o más municipios de una misma entidad federativa. Las Legislaturas locales, en el marco de lo establecido por las leyes municipales, podrán crear mediante decreto Consejos Metropolitanos, como instancia de coordinación de las autoridades locales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El decreto por el que se autorice la creación o constitución del Consejo Metropolitano, deberá garantizar la equitativa representación de las autoridades locales que lo conformen.

Tratándose de las funciones y servicios públicos a que se refiere esta fracción, las resoluciones del Consejo Metropolitano tendrán carácter vinculatorio.

IV a la V. ...

VI. ...

En el ámbito de su competencia, los municipios podrán celebrar acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, con la aprobación de su Legislatura, en lo que respecta a su régimen interior, los que serán ratificados por el Senado de la República, en los términos de la Ley correspondiente.

VII. a VIII. ...

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a

fin de coordinar sus acciones como pueblos. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen.

X. Derogada

...

Artículo 116

...

I. ...

...

II. ...

...

...

Las Legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, en los términos que dispongan su Constitución y sus leyes, crearán entidades con autonomía técnica y de gestión, cuyo objeto será la fiscalización de la cuenta pública estatal, la cual incluirá la evaluación de la racionalidad y eficiencia del gasto. En los procedimientos que deriven de denuncias y querellas penales presentadas por éste o cualesquier otro organismo encargado de fiscalizar o determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales. En los procedimientos que deriven de denuncias y querellas penales presentadas por éste o cualesquier otro organismo encargado de fiscalizar la Cuenta Pública o de determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o al patrimonio de los entes públicos estatales o de fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley, la que en todo caso, para los efectos legales conducentes, le reconocerá el carácter de parte ofendida.

III a VI. ...

VII. ...

...

Las asociaciones de municipios y gobiernos estatales serán organismos de representación política de sus respectivos gobiernos que las integran.

Artículo 117...

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con las potencias extranjeras;
- II. al IX. ...

Artículo transitorio de la reforma al artículo 115, fracción IX. El Congreso de la Unión deberá promulgar la ley que reglamente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, así como los procedimientos para el ejercicio de los mismos, en un término de tres años, en consulta y consenso con los pueblos indígenas y sus comunidades.

Proceso legislativo. Este documento no se presentó en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Documento dos*

Senadores y Diputados de diversos grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión en uso de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 constitucional, presentamos a consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Federalismo, conforme a la siguiente:

Exposición de motivos

La presente iniciativa es resultado del estudio de las propuestas presentadas en torno a la Ley para la Reforma del Estado y que previa sistematización y análisis de las mismas presentaron incidencias y consensos que conllevan a proponer reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Federalismo.

La presente iniciativa de reformas a la Constitución se sustenta de las aportaciones de ocho partidos políticos nacionales que presentaron a la CENCA durante el desarrollo de la primera etapa del proceso de Reforma del Estado, establecido por la ley; las propuestas partidistas fueron enriquecidas con la significativa participación de ciudadanos y de diversas organizaciones de la sociedad civil y de instituciones académicas interiorizados en el tema del federalismo, que acudieron al foro de consulta pública realizado en la ciudad de Guadalajara en el marco de la Segunda Etapa; estas aportaciones fueron analizadas y sistematizadas en un documento elaborado por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), y además, durante la tercera fase realizada con el Grupo de Federalismo de la Subcomisión Redactora.

Se comprueba, así, que el diálogo y la negociación, instrumentos centrales en el trato y las relaciones entre los partidos políticos y entre ellos y los poderes públicos, pueden producir resultados tangibles, en beneficio de la sociedad y de los más altos intereses nacionales.

Igualmente se destaca la aportación de los ciudadanos legisladores en sendas iniciativas presentadas ante las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de los legisladores de los grupos parlamentarios representados en el Grupo de Trabajo de Federalismo.

La presente propuesta legislativa es el resultado también, de la aplica-

* Iniciativa consensada en el Grupo de Federalismo y enviada a la Subcomisión redactora de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), México, D.F., 8 de abril de 2008.

ción de criterios metodológicos encaminados a sistematizar la información antes mencionada y a considerar incidencias entre todas las propuestas presentadas y realizar un estudio constitucional de su procedencia y consistencia legislativas, tendiente a proponer reformas, adiciones o derogaciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de federalismo y bajo la aplicación de un criterio armónico y sistemático, establecer un marco constitucional que fortalezca el sistema federal mexicano, mismo que pese a los esfuerzos realizados por diversos actores de nuestro sistema político, no se ha podido materializar plenamente en una práctica gubernamental y de convivencia política.

Objetivos generales

Culminado el proceso de estudio y análisis de las propuestas presentadas y previo el análisis correspondiente, se han seleccionado las que tienen viabilidad y consistencia legislativa y que conllevan a proponer reformas constitucionales con el firme propósito de construir un modelo de federalismo asimétrico y considerando los principios de solidaridad, subsidiariedad y cooperativismo, basado esencialmente en la descentralización del ejercicio del poder político entre la Federación, las entidades federativas y municipios.

En síntesis, crear un genuino federalismo que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno, potencie las habilidades de los ciudadanos, organizaciones civiles, unidades productivas, y genere mayor espacio de libertad local para la procuración de un desarrollo regional equilibrado.

Al interior del Grupo de Trabajo de Federalismo, fue un criterio aceptado que, en la medida de lo conveniente, se transfieran espacios de decisión hacia estados y municipios, en lugar de adoptar esquemas centralistas que se imponen desde el Poder Legislativo o el Ejecutivo Federal en asuntos que competen a autoridades locales y sus comunidades.

De manera que la propuesta pretende ir hacia un verdadero esquema federalista, transfiriendo la facultad de decidir, más que la decisión misma.

Consideramos que es necesario devolver el poder al ciudadano, y que entre éste y sus autoridades locales debe existir una vinculación más directa, con la menor cantidad de interferencia.

Los trabajos de análisis y reflexión que llevó a cabo el Grupo de Federalismo se sustentó en el convencimiento de que el desarrollo nacional sostenido, sólo será posible en la medida en que demos fuerza legal a los conceptos de libertad y responsabilidad municipal, tanto en lo que se refiere a autoridades como a su comunidad.

Objetivos específicos

Derivado del estudio y sistematización de las propuestas presentadas por las fuerzas políticas nacionales, de la consulta pública, de las iniciativas de los legisladores presentadas en las Cámaras del Congreso de la Unión, de los representantes de los grupos parlamentarios integrantes del Grupo de Federalismo, de la Convención Nacional de Gobernadores, de la Conferencia Nacional de Municipios de México, de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, así como de diversos especialistas del ámbito académico; se determinaron las propuestas que son incidentes y con máximo consenso de las que previo análisis resultan con viabilidad y consistencia legislativa, y en consecuencia en términos de la Ley para la Reforma del Estado, son procedentes para proponer significativas reformas en materia de Federalismo a diversos artículos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; las que a continuación se mencionan:

Un verdadero federalismo

1. El municipio como orden de gobierno

Lo anterior, con el propósito de que se reconozca que el municipio es un orden de gobierno en el que se deposita también la soberanía popular y no únicamente en la Federación y los estados. Respecto a este tema se proponen reformas a los artículos 36, 40 y 41 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se refieren a las partes integrantes de la Federación. Asimismo vincularlo con los principios de solidaridad, subsidiariedad y cooperativismo que serán rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno; y por otra parte también, reconocer al municipio su autonomía política, financiera y administrativa, en plena coordinación con la Federación y las entidades federativas

2. Integración del municipio en la estructura del Estado federal

En este apartado se plantea la necesidad de integrar al municipio en una definición constitucional, en la estructura del Estado Mexicano y del sistema federal; es decir reconocer al municipio libre como parte integrante del Estado federal; por lo que se propone incluir al Municipio dentro de la denominación del Título Quinto de la Carta Magna para reconocerlo como parte integrante de la Federación.

3. Diversidad municipal y autonomía del municipio

Reconocer la autonomía política, financiera y administrativa del municipio así como la diversidad cultural, demográfica, étnica, territorial y social de los mismos.

Esto último, debido a las enormes diferencias que hay entre los municipios desde el punto de vista territorial y con respecto a su vocación y desarrollo social y económico; es factible transitar del diseño homogéneo del municipio plasmado en la Constitución a uno que reconozca que existen municipios rurales, metropolitanos e indígenas con distintos niveles de desarrollo y marginación, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia, para tal efecto se propone adicionar el primer párrafo del artículo 115 constitucional.

Desarrollo regional y potestad de asociación

4. Asociación de municipios

Se propone impulsar el desarrollo regional mediante la Asociación de Municipios que se encuentran dentro de una entidad federativa y que constituyan la figura jurídica más apropiada, pero que no será autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado, pero sí, como una instancia de coordinación y de gestión territorial en beneficio de los intereses municipales.

Lo anterior en virtud de que existen municipios que debido a sus limitados recursos económicos, ven disminuida su capacidad administrativa para atender las necesidades imprescindibles de su población. Asimismo, debido principalmente a que el criterio que se adoptó como base para delimitar la institución municipal en sus orígenes, fue política y no económica. Por otra parte el texto constitucional de avanzada, así como sus leyes reglamentarias, han dotado a esta institución municipal de un gran número de facultades, funciones, cargas administrativas y obligaciones para brindar servicios públicos que son contrastantes con la estrechez de recursos y la incapacidad operativa.

El sentido de avanzar seriamente en la planeación del desarrollo regional y el fortalecimiento de la reactivación económica de amplias regiones de nuestro país, sólo podría darse con la participación organizada, con compromiso político y responsabilidad administrativa de los municipios, para que la suma de potencialidades den cause a la viabilidad como forma de afrontar los problemas que afectan el bienestar social y las condiciones de vida de los

ciudadanos, reconociendo en esto último el fin en sí mismo de la política.

Por otra parte, en congruencia con lo anterior se propone que se establezcan los requisitos necesarios para concesionar los servicios públicos para su eficaz distribución y atención de los ciudadanos; lo anterior en términos de las leyes aprobadas por las Legislaturas de los estados, por lo que en tal consideración se propone reformar la fracción I, así como reformar el tercer párrafo del inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Al respecto, durante los foros de consulta se planteó por diversas organizaciones municipales el flexibilizar los mecanismos y requisitos para que los municipios y los estados puedan asociarse entre sí, inclusive la Conferencia Nacional de Municipios y la Conferencia Nacional de Gobernadores, se puedan integrar a través de un adecuado sistema de representación en un órgano que corresponda a los consejos territoriales o autoridades locales como ya existen en países federativos descentralizados y autonómicos. Lo anterior en virtud de los cambios al régimen de Estado que el país exige y en el marco de una recomposición política que oriente el dinamismo económico y social de México.

A este respecto, bajo un criterio de interpretación constitucional se estima que dicha propuesta se satisface con las reformas constitucionales que se proponen en este apartado en relación con la propuesta de reforma del artículo 117 constitucional que ya no prohíbe la asociación de los estados.

5. Desarrollo metropolitano

En la misma lógica y en congruencia con lo expresado en el apartado anterior relativo al fortalecimiento del desarrollo municipal, se hace un reconocimiento legal del fenómeno metropolitano. Hay incidencia y consenso de los integrantes del Grupo de Federalismo en reformar el marco constitucional que establezca la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y sus dependencias, así como para crear nuevos espacios entre gobiernos y órganos legislativos estatales y municipales.

Se sugiere también, establecer una garantía para que conglomerados de población con determinada extensión territorial y cantidad de habitantes puedan organizarse por municipios integrados y agrupados voluntariamente y que se constituyan consejos metropolitanos mediante decreto que expidan las Legislaturas de los estados y en el marco de las leyes municipales que garanticen una equitativa representación de las autoridades locales; para lograr tal propósito se propone reformar la fracción I y reformar y adicionar el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional.

6. Hacer partícipes a los ayuntamientos en el proceso de reformas a las Constituciones locales

Así como los Congresos de las entidades federativas forman parte del Constituyente Permanente para actualizar el texto constitucional federal a las necesidades sociales del país, también es necesario que en la aplicación de un criterio de congruencia en la organización del Estado federal se estime conveniente que los ayuntamientos tengan también la facultad legislativa para aprobar reformas y adiciones a las Constituciones de sus respectivas entidades federativas a través de un procedimiento aprobatorio que corresponda al cincuenta por ciento de los municipios de la entidad federativa correspondiente, con lo que se fortalecería a los municipios y representaría un significativo avance en lo económico, político y social, ya que su ingerencia sería fundamental. Por lo anterior se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción II del artículo 115 constitucional.

Devolución del poder al ciudadano

7. Democracia participativa en el municipio

Por tratarse del espacio natural donde se dan los liderazgos ciudadanos con mayor fuerza y la participación ciudadana se encuentra más articulada y organizada, se propone impulsar las figuras de democracia participativa como son: deliberación y consulta pública, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular; por lo que se propone reformar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional que en este proyecto pasaría a ser el tercer párrafo de dicha fracción.

8. Servicio municipal de carrera

Se plantea también incluir dentro de la estrategia de fortalecimiento de la gestión municipal el impulso de un verdadero servicio civil de carrera de los funcionarios municipales, para estar en condiciones de optimizar el desarrollo municipal, evaluar mejor el desempeño de sus servidores públicos y el cumplimiento eficaz de las metas, de los objetivos y el adecuado ejercicio de los recursos fijados en los planes, programas y obras públicas de los municipios; para tal efecto se propone reformar la fracción II del artículo 115 constitucional.

9. Facultad de las entidades federativas y de los municipios para celebrar convenios internacionales

Se propone facultar a los municipios y entidades federativas para celebrar convenios con organismos internacionales que les permitan acceder a recursos para el desarrollo de sus comunidades, siempre que sea con la aprobación de sus Legislaturas, en lo que respecta a su régimen interior, los que serán ratificados por el Senado de la República en los términos de la ley correspondiente, por lo que se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción VI del artículo 115 constitucional.

10. Prohibición al asociacionismo intergubernamental

Se propone retirar la prohibición al asociacionismo intergubernamental que rige la fracción primera del artículo 117 constitucional; al respecto la Conferencia Nacional de Gobernadores plantea la necesidad de que así como los municipios cuentan con la facultad para conurbarse en términos del artículo 115 constitucional y para que exista congruencia, se propone se elimine la prohibición a los estados para organizarse y establecer un esquema de asociación que los vincule mayormente en beneficio del desarrollo nacional; por lo que con esta reforma las entidades federativas estarán en posibilidades de celebrar con plena vigencia jurídica convenios de colaboración en el ámbito administrativo, lo que les posibilitará concretar proyectos para la prestación de mejores servicios públicos y/o de desarrollo que impliquen las voluntades y recursos de dos o más entidades federativas en beneficio de la colectividad, por lo que para tal efecto se propone reformar la fracción I del artículo 117 constitucional.

Por lo antes expuesto y fundado los suscritos legisladores sometemos a la consideración del H. Congreso de la Unión, señalando como Cámara de origen al Senado de la República, el siguiente:

Proyecto de decreto

Único. Se reforma la fracción IV del artículo 36; se reforma el artículo 40; se reforma el párrafo primero del artículo 41; se reforma el Título Quinto; se adiciona el párrafo primero, se reforma el primer párrafo de la fracción I, se adiciona un segundo párrafo y se reforma y adiciona el segundo párrafo, pasando a ser el tercer párrafo, y se adiciona un párrafo al inciso c), de la fracción II; se reforma y adiciona el tercer párrafo del inciso i) de la fracción III; se adiciona un segundo párrafo de la fracción VI, del artículo 115; se refor-

ma la fracción I del artículo 117; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 36.

...

I. a III. ...

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, de las entidades federativas y municipios, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. ...

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados soberanos y municipios libres en todo lo concerniente a su régimen interior, y por el Distrito Federal, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados y Distrito Federal y por los municipios, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. a IV. ...

Título quinto

De los estados de la Federación, de los municipios y del Distrito Federal

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, que gozará de autonomía política, financiera y administrativa para la realización del bienestar colectivo y la gestión de sus intereses comunes. En la definición de la estructura y funcionamiento del marco institucional de los ayuntamientos, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia.

Lo anterior conforme a las siguientes bases:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, que representará la voluntad democrática de la sociedad municipal para la organización y gestión de sus intereses. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Los Consejos Metropolitanos, así como los organismos que constituyan los municipios con motivo de su facultad de asociación, no serán considerados autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado, pero sí como una instancia de coordinación y de gestión territorial en beneficio de los intereses municipales.

II. ...

Los ayuntamientos participarán en el procedimiento de reformas y adiciones a las Constituciones de sus entidades federativas las que serán aprobadas por las mayorías de las mismas. Las Legislaturas locales o la Diputación Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, el estatuto del servicio profesional de carrera, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen el gobierno y la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal y garanticen en el ámbito municipal los derechos políticos ciudadanos; y el ejercicio de los instrumentos de democracia participativa: deliberación y consulta públicas, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular, entre otros.

...

a) ...

b) ...

c) ...

Los requisitos y modalidades a que deberá sujetarse la concesión de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes municipales; con el objeto de asegurar la eficacia de la prestación de aquéllos y de la utilización social de éstos;

d) ...

e) ...

III. ...

a) a la i) ...

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, y en su caso constituir el organismo correspondiente como producto de su asociación; o bien, concesionar por sí o en común, en los términos de lo dispuesto por las leyes municipales aprobadas por las Legislaturas de los estados. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

...

Se considerará que existe una zona conurbada cuando un asentamiento urbano se extienda sobre el territorio de dos o más municipios de una misma entidad federativa. Las Legislaturas locales, en el marco de lo establecido por las leyes municipales, podrán crear mediante decreto Consejos Metropolitanos, como instancia de coordinación de las autoridades locales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El decreto por el que se autorice la creación o constitución del Consejo Metropolitano, deberá garantizar la equitativa representación de las autoridades locales que lo conformen.

Tratándose de las funciones y servicios públicos a que se refiere esta fracción, las resoluciones del Consejo Metropolitano tendrán carácter vinculatorio.

IV. a la V. ...

VI. ...

En el ámbito de su competencia, los municipios podrán celebrar convenios internacionales con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, con la aprobación de su Legislatura, en lo que respecta a su régimen interior, los que serán ratificados por el Senado de la República en los términos de la ley correspondiente.

VII a la X. ...

Artículo 117. ...

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con las potencias extranjeras;

II. al IX.....

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones pertinentes a las leyes federales.

Artículo tercero. Las Legislaturas de los estados y la Asamblea del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto a este decreto.

Artículo cuarto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión a los ---

Proceso legislativo. La iniciativa fue enviada a la Subcomisión redactora de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA).

Documento tres*

La presente iniciativa es resultado del estudio de las propuestas presentadas en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, cuya sistematización y análisis permitieron identificar coincidencias y avances significativos, y que hoy hacen posible proponer reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo. El 30 de abril de 2008, la presidenta de la Cámara de Diputados, diputada Ruth Zavaleta, turnó a la atención del Senado de la República, diversos puntos de posible consenso en materia de federalismo, que son tomados en cuenta en la presente iniciativa.

El federalismo se refiere a una doctrina social que se plantea a partir del contraste con el concepto de Estado nacional unitario, que promueve la idea de “Nación” como comunidad homogénea e indivisible. El federalismo defiende la diversidad como parte de la formación de los Estados soberanos y no se reduce al aspecto institucional sino a una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad y el curso de la historia. Por ello, el federalismo es para muchos especialistas, la realización más elevada de los principios del constitucionalismo.

El fenómeno de globalización del que nuestro país no está exento, plantea procesos que, por una parte, crean instancias supranacionales y culturales generalizantes y, por otra, fortalecen las identidades locales. Ante estos procesos económicos, sociales y políticos, el Estado se reconfigura y, si bien no deja de ser la estructura política de referencia, sí se ve sometido a fuertes tensiones. El federalismo surge, en este contexto, como la opción más viable para encontrar respuestas creativas a nuevos dilemas. En este marco, este sistema implica una mayor redistribución de competencias políticas, sociales y administrativas, congruente con la política hacendaria, que permita a las entidades, a los municipios y a las comunidades nacionales, enfrentar sus problemas de forma más dinámica y eficaz, ante las demandas primordiales de democracia y competitividad que plantean los nuevos fenómenos internacionales.

Es en ese sentido que los cambios políticos, sociales y económicos que enfrenta México en un sistema mundial cada vez más complejo y dinámico, demandan una reforma institucional al sistema federal mexicano que permi-

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Legislatura LX, primer periodo ordinario, año III, diario 19, 28 de octubre de 2008.

ta ponerlo al día con las demandas cada vez más amplias, diversas y organizadas de las partes integrantes de la Federación, así como de la sociedad, al tiempo que pueda hacerlo de la forma más eficaz, eficiente y democrática posible.

Transitar de manera ordenada y consistente con la realidad nacional, en el tema del federalismo, exige comprender que esta forma de organización política implica un arreglo constitucional en el que la soberanía de las partes se mantenga, pero cuente con un sistema legal sólido que determine los derechos y las responsabilidades de las entidades federativas, sus municipios y las del gobierno central. Esto, siguiendo la idea de que es desde lo local desde donde se pueden atender muchas de las necesidades en la vida concreta de los mexicanos, pero en lo nacional desde donde se pueden articular las aspiraciones, contextos y demandas de las partes con el fin de procurar la armonía y el desarrollo de la nación.

Esta iniciativa parte de la idea de que el federalismo tiene como principios los siguientes: 1) el reparto de las soberanías; 2) que la autonomía de los miembros de la Federación es una autonomía no absoluta sino limitada por la Constitución Federal; 3) que el reparto de competencias descansa en el principio de subsidiariedad, en el que las actividades se atribuyen al nivel más capaz para ejercerlas, y 4) la necesaria cooperación y participación de los Estados miembros en el funcionamiento de la Federación, pues una autonomía sin participación lleva al desmembramiento.

Sin duda, un objetivo adicional para el fortalecimiento del federalismo es que éste coadyuve al proceso continuo de legitimación que permita vigorizar la democracia mexicana pues, como lo afirman algunos autores, la legitimidad y el valor del modelo federalista dependen de su capacidad de adecuación a la realidad.

Es preciso impulsar una iniciativa que fortalezca nuestro sistema federal, entendiendo que cualquier exceso hacia una u otra parte, deriva en desproporciones que van en detrimento de su fórmula. Sin embargo, no debemos considerar como exceso aquello que sea evaluado en función de modelos abstractos o experiencias ajenas, sino aquello que pueda afectar las posibilidades del ejercicio de la función central, estatal o municipal, de acuerdo con nuestro contexto económico, social y político. En otras palabras, debemos estar conscientes del ritmo y el sentido en el que debemos avanzar hacia un federalismo renovado, sin prisas pero sin pausas, para responder de manera adecuada a la sociedad sin propiciar una ruptura en la estructura nacional o, peor aún, un inmovilismo que lleve a una incapacidad técnica, económica,

política o administrativa de los diferentes órdenes de gobierno para el ejercicio y cumplimiento cabal de sus funciones.

En años recientes, México ha vivido un proceso de descentralización en tres niveles: la descentralización administrativa, que ha buscado delegar funciones regionalmente; la descentralización gubernamental, que ha buscado otorgar poder de decisión y recursos propios a otros niveles de gobierno y, la descentralización a la sociedad civil, que ha incorporado agentes no gubernamentales en diversas tareas sociales.

Sin embargo, aún prevalecen desequilibrios regionales en diversos frentes. Cabe mencionar, según datos del año 2006, que sólo el 15% del gasto público es ejercido por el nivel estatal del gobierno, y no más del 5% por el conjunto de 2,402 municipios. Por su parte, el porcentaje de impuestos que recauda el gobierno federal es de 75% mientras que en países como Estados Unidos es del 59%. En términos generales, las transferencias federales de recursos a los estados representan en México 51% de las finanzas estatales, mientras que sólo significan el 22% en países como EU.

Asimismo, existen desequilibrios en cuanto a los tres niveles de gobierno y su capacidad de gasto, así como desequilibrios entre estados y municipios relacionados con su composición, sus recursos, su capacidad para generar riqueza y sus estructuras.

Esta iniciativa en materia de federalismo busca consolidar 4 elementos básicos: 1) Un federalismo que reconozca las diferencias para lograr la equidad; 2) Un federalismo subsidiario que confíe en los gobiernos locales, pero que respalde el apoyo del gobierno central a las entidades federativas cuando éstas no puedan responder a las demandas; 3) Un federalismo que compense a quien lo necesita, con base en los índices de marginación que tienen raíces históricas y se incrementan por factores sociales y naturales; 4) Un federalismo que tenga por fundamento la cooperación, y en el que los gobiernos locales y el gobierno nacional sean igualmente responsables por el desarrollo de nuestro país.

En tal sentido, la iniciativa de reformas a la Constitución se sustenta en las aportaciones que ocho partidos políticos nacionales presentaron a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) durante el desarrollo de la primera etapa del proceso de la Reforma del Estado, establecido por la respectiva ley en la materia, promulgada el 13 de abril del año 2007. Las propuestas partidistas fueron enriquecidas con la significativa participación de ciudadanos, diversas organizaciones de la sociedad civil, e instituciones académicas especializadas en el tema del federalismo, que

acudieron al foro de consulta pública realizado en la ciudad de Guadalajara en el marco de la Reforma del Estado. Estas aportaciones fueron analizadas y sistematizadas en un documento elaborado por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) y, durante la tercera fase realizada con el Grupo de Federalismo de la Subcomisión Redactora.

Se comprueba así, que el diálogo y la negociación, instrumentos centrales en las relaciones entre los partidos políticos, y entre ellos y los poderes públicos, pueden producir resultados tangibles en beneficio de la sociedad, y de los más altos intereses nacionales.

Igualmente se destaca la aportación de los ciudadanos legisladores en diferentes iniciativas presentadas ante las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de los legisladores de los grupos parlamentarios representados en el Grupo de Trabajo de Federalismo.

La presente propuesta legislativa es el resultado también, de la aplicación de criterios metodológicos encaminados a sistematizar la información antes mencionada, a identificar coincidencias entre todas las propuestas presentadas, y realizar un estudio constitucional de su procedencia y consistencia legislativas, con el fin de proponer reformas, adiciones o derogaciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de federalismo. Asimismo, bajo la aplicación de un criterio armónico y sistemático, se buscó fortalecer el marco constitucional del sistema federal mexicano, mismo que pese a los esfuerzos realizados por diversos actores de nuestro sistema político, no se ha podido materializar plenamente en una práctica gubernamental y de convivencia política.

Objetivos generales

Culminado el proceso de estudio de las propuestas presentadas y previo el análisis correspondiente, se han seleccionado las que tienen viabilidad y consistencia legislativa, y que llevarán a proponer reformas constitucionales cuyo firme propósito es construir un modelo de federalismo equilibrado, que considere el principio de cooperativismo, y se base esencialmente en la descentralización del ejercicio del poder político entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En síntesis, crear un genuino federalismo que propicie un mayor equilibrio entre los tres órdenes de gobierno, potencie las habilidades de los ciudadanos, organizaciones civiles, unidades productivas, y genere mayor espacio de libertad local para la procuración de un desarrollo regional equilibrado.

Al interior del Grupo de Trabajo de Federalismo, fue un criterio aceptado, que en la medida de lo conveniente se transfieran espacios de decisión hacia estados y municipios, en lugar de adoptar esquemas centralistas que se imponen desde el Poder Legislativo o el Ejecutivo Federal en asuntos que competen a autoridades locales y sus comunidades.

De esta manera, la propuesta pretende ir hacia un esquema federalista, que transfiera la facultad de decidir, más que la decisión misma.

Consideramos que entre los ciudadanos y sus autoridades locales, debe existir una vinculación más directa con la menor cantidad de interferencia.

En otro orden de ideas, debemos recordar que el federalismo no puede atribuírsele a un cierto momento o a un solo concepto, es producto de una mutación cuyos factores se originan a partir de valores y formas de Estado derivadas de la sinergia interna del país o en otros muchos casos de la influencia del exterior dentro del entorno mundial; estos factores son: la democracia, la hacienda pública, el desarrollo económico y el desarrollo social entre muchos otros.

La idea del federalismo no es un tema nuevo en nuestro país. Como es fácil apreciar, ya desde el inicio de México en su vida independiente, los ciudadanos plantearon la necesidad de encontrar un modelo de gobierno que permitiera dotar de autonomía y de decisión a las diferentes regiones en cuanto a su régimen interno. Tras varias dosis de antagonismo entre ideas de federalismo y centralismo, se definió la existencia primeramente de dos niveles, el federal y el estatal, unidos en un pacto federal de colaboración; posteriormente se introdujo el concepto de autonomía de los municipios, se establecieron los derechos sociales y se reconoció el derecho de los ciudadanos a elegir a sus representantes mediante el sufragio efectivo; empero, como ha dicho el doctor Héctor Fix Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “No podríamos decir que la lucha por el federalismo y la democracia esté del todo ganada”.

Los principios fundamentales antes enunciados, como cualesquiera de los que fija la Constitución de la República, deben conectarse lógicamente con el contenido de otros preceptos de igual jerarquía, relacionados entre sí por cuanto al objeto específico de regulación, con el fin de procurar una interpretación armónica sobre la aplicación de normas constitucionales que, en el extremo, están en oposición, bajo la premisa de considerar reglas especiales a las que representen una excepción de aquellas normas que establezcan principios o reglas generales.

Una de las características del federalismo es que permite el desarrollo

espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales. No es necesario esperar autorización del centro para que actúen tanto habitantes como autoridades de los estados; mientras menos regulación respecto de su estructura y forma de actuar se haga en la Constitución, será mejor para estimular el desarrollo sano y autónomo.

Las tendencias centralizadoras del poder, así sean ejercidas en el ámbito local, desvirtúan la naturaleza del Estado constitucional y, por lo tanto, tampoco son afines a un sistema federal real.

Otro elemento fundamental de este proceso consistió en el logro de los equilibrios y la estabilidad en las principales variables macroeconómicas, que permitieron observar una disciplina fiscal y monetaria, así como el saneamiento de las finanzas públicas.

Por otra parte, se inició un programa de descentralización pública de los servicios de educación y salud, entre otros. Por ello, estas medidas son paso obligado en el fortalecimiento del federalismo, como base en el proceso de Reforma del Estado.

Ha llegado el momento histórico de que, a efecto de fortalecer y renovar el Pacto Federal, la Constitución renueve las bases constitucionales para el ejercicio de las facultades de las entidades federativas, muy especialmente las que concurren con los municipios, el gobierno federal y entre los propios estados, a fin de ofrecer mejores servicios públicos y elevar el nivel de la gestión gubernamental. Como lo ha expresado el doctor Jorge Carpizo McGregor en el Primer Encuentro Internacional sobre Federalismo Comparado, realizado en el Senado de la República, en su ponencia sobre la Reforma del Estado 2007-2008, “una Constitución tiene que actualizarse y lo hace a través de los distintos mecanismos que existen para ello y de acuerdo con los procedimientos, circunstancias y tradiciones jurídico-políticas de cada Estado”.

Finalmente, es importante manifestar que los trabajos de análisis y reflexión que llevó a cabo el Grupo de Federalismo de la Subcomisión Redactora de la Ley para la Reforma del Estado, se sustentaron en la convicción de que el desarrollo nacional sostenido sólo será posible en la medida en que demos fuerza legal a los conceptos de libertad y responsabilidad municipal, tanto en lo que se refiere a las autoridades como a la comunidad.

Objetivos específicos

Derivado del estudio y sistematización de las propuestas presentadas por las fuerzas políticas nacionales, de la consulta pública, de las iniciativas de los

legisladores presentadas en las Cámaras del Congreso de la Unión; de los representantes de los grupos parlamentarios integrantes del Grupo de Federalismo; de la Conferencia Nacional de Gobernadores; de la Conferencia Nacional de Municipios de México; de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, así como de diversos especialistas del ámbito académico, se identificaron las propuestas coincidentes y con avances significativos, que tienen viabilidad y consistencia legislativa en los términos de la Ley para la Reforma del Estado, siendo por lo tanto procedentes para proponer reformas significativas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de federalismo.

Conforme al turno realizado por la presidenta de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, diputada Ruth Zavaleta, el día 30 de abril de 2008, quienes suscriben la presente iniciativa, conscientes de la aplicación e interpretación que han realizado el legislador y nuestro máximo Tribunal, proponemos la reforma de los artículos constitucionales 27, 48, 73, 115, 116 y 124 de nuestra Carta Magna; en armonía con otros preceptos legales cuya reforma y adición se planteará una vez aprobada esta propuesta, como forma para lograr la materialización y ampliación de las potestades que confiere nuestra Constitución a las entidades federativas.

La presente iniciativa aporta elementos para un auténtico federalismo, y conlleva el ánimo de contribuir al debate sobre una amplia reforma que incluye aspectos de ingreso, gasto y deuda, mediante la incorporación de contenidos constitucionales que den certidumbre jurídica a las haciendas públicas federales y locales. Asimismo, esta propuesta busca replantear nuestro federalismo en pro de un mejor desempeño de los estados, para lograr mayor eficacia en su actuar.

La presente iniciativa propone la reforma y adición de los artículos constitucionales que a continuación se mencionan, con la respectiva justificación derivada de las aportaciones de quienes participaron en el Grupo de Trabajo de Federalismo en la CENCA, de conformidad con la Ley para la Reforma del Estado:

1. Capacidad jurídica plena de los estados, Distrito Federal y municipios para poseer bienes.

Se proponen dos adiciones a la fracción VI del artículo 27, para dar plena juridicidad a la capacidad de los estados, el Distrito Federal y los municipios para adquirir y poseer los bienes necesarios para el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución y las leyes les confieren.

Es importante mencionar que la redacción actual alude únicamente a la capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos y para procurar el beneficio de la comunidad.

2. Las entidades federativas y los municipios participarán con el gobierno federal en la administración de bienes muebles e inmuebles públicos del patrimonio nacional y contarán con un registro de los mismos que integren su patrimonio.

Se propone la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, a la fracción vi del artículo 27 para que las entidades federativas y los municipios participen, siempre de manera conjunta, con el gobierno federal en la administración del patrimonio nacional, en los términos que esta Constitución y las leyes prevean.

Esta reforma hará factible una mejor y más plural gestión del patrimonio de todos los mexicanos, al incluirse la posibilidad de que las entidades federativas y los municipios participen en los actos de administración de recursos naturales ubicados en su territorio, pero en ningún caso esto significará el traslado de dominio del patrimonio nacional.

Esto hará posible, por ejemplo, que los tres órdenes de gobierno colaboren en la administración de las zonas marítimo-pesqueras, las reservas naturales protegidas y los cuerpos de aguas nacionales: ríos, lagos, lagunas y afluentes, cuyo dominio por disposición constitucional corresponde a la Nación.

Esta propuesta federalista enriquece el panorama de las soluciones posibles a los problemas nacionales, al establecer la posibilidad jurídica de una coordinación superior de recursos materiales, financieros y humanos, respecto de los bienes de dominio público.

La posibilidad de que las entidades y los municipios participen en la administración de los bienes del patrimonio nacional estará sujeta a la ley y a los acuerdos correspondientes con gobierno federal; lo que garantiza arreglos mutuamente convenientes entre órdenes de gobierno, en beneficio de todos los mexicanos.

En la propia fracción vi del artículo 27 constitucional se adiciona el segundo párrafo, a fin de establecer el deber jurídico tanto del gobierno federal, como los de las entidades federativas y municipios, de contar con un registro de los bienes muebles e inmuebles que integren su patrimonio, debiendo garantizar el derecho a la información sobre el mismo, a fin de que los ciudadanos puedan consultar el acervo y manejo patrimonial de los gobiernos.

Esta disposición aportará transparencia en la administración del patrimonio gubernamental y contribuirá a poner frente al ciudadano un registro detallado del patrimonio del estado, con lo cual se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo sexto constitucional.

3. Jurisdicción insular

En este esquema de federalismo renovado y en materia de derecho insular, se comparte con los estados y municipios de la Federación que tienen litoral, la jurisdicción sobre islas, cayos y arrecifes que se encuentren hasta una distancia de 12 millas náuticas de su línea de costa. La jurisdicción federal continuará en aquellos territorios insulares localizados más allá de dicho límite. Los tiempos actuales sugieren plantear una reforma constitucional que permita la debida participación de las entidades costeras en el gobierno de las islas y, con ello, se pueda modificar un régimen que actualmente se concentra, casi por completo, en el gobierno federal.

Por lo que respecta a las demás islas, es decir, las que por razón de la distancia no queden bajo jurisdicción estatal, seguirán sometidas al régimen actual, en otras palabras, continuarían dependiendo del gobierno federal y seguirían siendo administradas por la Secretaría de Gobernación.

Las islas mexicanas que debido a diversos factores han permanecido en un olvido secular, deben ser reincorporadas plenamente al patrimonio nacional y al proceso de modernización que exige el México contemporáneo. De aprobarse esta propuesta de reforma constitucional se contribuirá sin duda alguna a forjar un nuevo federalismo.

Por lo anterior, se propone una adición al artículo 48 constitucional y en consecuencia, su desarrollo y aplicación en el diseño de la ley reglamentaria correspondiente.

4. Acuerdo de compensación en caso de exención a los impuestos locales

Se propone una adición a la fracción VII del artículo 73, con el fin de que, cuando una exención fiscal de carácter federal tenga como consecuencia directa la disminución de los recursos que las entidades federativas podrían recaudar, la Federación acordará con los estados una forma de compensación que les permita a éstos subsanar los recursos con los que contarían de no haberse establecido esa norma; lo que implica un principio de corresponsabilidad y solidaridad de parte de la Federación con los estados, al momento de diseñar las políticas fiscales.

5. Diversidad municipal y autonomía administrativa del municipio

Se propone reconocer la autonomía administrativa del municipio, así como la diversidad cultural, demográfica, étnica, territorial y social de los mismos.

Esto último, debido a las enormes diferencias que hay entre los municipios desde el punto de vista territorial, así como respecto a su vocación, desarrollo social y económico. Es necesario procurar transitar de una concepción homogénea del municipio plasmada en la Constitución, a una que reconozca la existencia de municipios rurales, metropolitanos e indígenas, con distintos niveles de desarrollo y marginación, preservando los principios de equidad en el trato y de cooperación e interdependencia. Para tal efecto, se propone una adición al primer párrafo del artículo 115.

6. Hacer partícipes a los ayuntamientos en el proceso de reformas a las Constituciones locales

Así como los Congresos de las entidades federativas forman parte del Constituyente Permanente para actualizar el texto constitucional federal a las necesidades sociales del país, también es necesario que en la aplicación de un criterio de congruencia en la organización del Estado Federal, se estime conveniente que los ayuntamientos tengan la facultad para aprobar reformas y adiciones a las Constituciones de sus respectivas entidades federativas a través de un procedimiento aprobatorio con una mayoría simple de los municipios de la entidad federativa correspondiente; con lo que se fortalecería la participación política de los municipios. Por lo anterior, se propone adicionar un nuevo segundo párrafo a la fracción II del artículo 115.

7. Servicio municipal de carrera

Se plantea incluir, dentro de la estrategia de fortalecimiento de la gestión municipal, el impulso del servicio civil de carrera para los funcionarios municipales, con el fin de estar en condiciones de optimizar el desarrollo municipal, evaluar mejor el desempeño de sus servidores públicos y el cumplimiento eficaz de las metas, y el adecuado ejercicio de los recursos fijados en los planes, programas y obras públicas de los municipios. Para tal efecto, se proponen dos adiciones al segundo párrafo actual, que pasaría a ser el tercero, de la fracción II del artículo 115.

8. Democracia participativa en el municipio

La democracia es una forma de gobierno en la que el poder reside en el pueblo y se ejerce, en el caso de la democracia representativa, a través de

autoridades que adquieren legitimidad por la forma en la que resultan electas y, con ello, adquieren la facultad de tomar las decisiones públicas a nombre de la sociedad. Sin embargo, las transformaciones que se registran en las sociedades contemporáneas, particularmente en cuanto a su creciente diversidad, han hecho necesaria la generación de mecanismos, dentro de la propia democracia representativa, para la participación directa de los ciudadanos en las decisiones colectivas. Estos mecanismos permiten encontrar un equilibrio entre la estabilidad que brinda la democracia representativa, y el dinamismo que aporta la democracia participativa; sobre todo en el ámbito municipal en donde el gobierno y la sociedad interactúan, de manera cotidiana, más cerca.

En ese contexto, por ser el municipio el espacio natural en donde se dan los liderazgos ciudadanos con mayor fuerza, y la participación social se encuentra más articulada y organizada, se propone impulsar las figuras de democracia participativa como son: deliberación y consulta pública, plebiscito, referéndum, cabildo abierto e iniciativa popular, entre otros. Dichos mecanismos de democracia participativa serán determinados por la Legislatura local en razón de su propio contexto. En ese sentido, se propone una adición al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, que en este proyecto pasaría a ser el tercero de dicha fracción.

9. Concesión de los servicios públicos municipales; requisitos y modalidades

Para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones, los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán concesionar por sí o en común los servicios públicos que les corresponden, de conformidad con lo dispuesto por las leyes municipales aprobadas por las Legislaturas de los estados.

Los requisitos y modalidades a que deberá sujetarse la concesión de los servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes municipales, deberán estar establecidos en las leyes que al efecto expida la Legislatura local. Para ello, se propone la adición de un párrafo al inciso c) de la fracción II del artículo 115, y reformar el segundo párrafo del inciso i) de la fracción III del mismo artículo.

10. Desarrollo metropolitano

La formación y crecimiento de zonas metropolitanas han jugado un papel central en el proceso de desarrollo y en la urbanización del país, al grado

que más de la mitad de la población urbana de México se asienta en zonas metropolitanas.

El desarrollo económico, social y político de la historia reciente de nuestro país ha dado como resultado la conformación de zonas metropolitanas, en donde en un inmenso ámbito espacial coexisten diversas unidades político administrativas federales, estatales y municipales. El problema que se enfrenta es que estos grandes conglomerados metropolitanos, además de su gran dimensión y complejidad operativa, se asientan en una multitud de municipios, frecuentemente de varias entidades federativas, que no están obligadas a ponerse de acuerdo para planificarlas y desarrollarlas como lo que son: un conjunto integrado de unidades sociales, económicas, territoriales y ambientales.

Estas unidades territoriales que en su constante expansión física sobrepasan los ámbitos municipales, impactando en algunos casos espacios regionales, plantean nuevos problemas de administración y nuevos retos en la gobernabilidad del territorio, así como en las formas y mecanismos de colaboración y asociación de municipios.

La eficaz gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de diversos gobiernos municipales, así como de sus respectivos gobiernos estatales, con esquemas de organización administrativa y capacidades operativas y financieras diferentes, quienes además generalmente tienen autoridades de diversos partidos, así como visiones, planes y proyectos distintos. Gobernar y administrar estos conglomerados metropolitanos representa un reto a los gobiernos, a la pluralidad y a la participación efectiva de la sociedad en la decisión de su comunidad.

En este sentido es necesario generar estrategias e instrumentos para que la planeación, coordinación y administración metropolitanas se constituyan como mecanismos de gestión social y acción institucional que puedan decidir en el ordenamiento del territorio, el desarrollo económico y la gobernabilidad para dar sustentabilidad a nuestras metrópolis.

Este cambio en las formas de asentamientos humanos, sobre todo por la tecnología y las comunicaciones, ha ido paulatinamente haciendo de las ciudades, tejidos urbanos difusos, y no reductos aislados; el anudamiento de relaciones sociales, crecientes y progresivamente más densas entre comunidades anteriormente aisladas. Esta nueva perspectiva de estructuración física y geográfica no es convencional; y en ella subyace, la dura y estricta realidad de que la actuación territorial del hombre da forma al espacio, como lo son las unidades conurbadas, y con ello a relaciones sociales específicas.

En consecuencia, se requiere que el Estado Mexicano reconozca a escala constitucional la existencia de zonas metropolitanas como áreas de importancia estratégica para el desarrollo regional y nacional.

Por lo anterior, la presente iniciativa hace un reconocimiento legal del fenómeno metropolitano. Hay coincidencia en reformar el marco constitucional que establezca la coordinación intermunicipal. Así se expresó en los foros de consulta del Grupo de Trabajo de Federalismo de la CENCA.

Las Legislaturas locales, en el marco de lo establecido por las leyes municipales, podrán crear mediante decreto Consejos Metropolitanos, como instancia de coordinación de las autoridades locales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El decreto por el que se autorice la creación o constitución del Consejo Metropolitano, deberá garantizar la representación paritaria de las autoridades locales que lo conformen

La aplicación de las resoluciones del Consejo Metropolitano se dará por acuerdo de las autoridades representadas en el mismo. Para tal efecto se propone reformar y adicionar el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional.

11. Celebración de convenios administrativos entre entidades federativas

Se propone adicionar el primer párrafo a la fracción VII del artículo 116, para que las entidades federativas cuenten con facultades para celebrar convenios para que una entidad federativa colabore, exclusivamente en el ámbito administrativo, con otra u otras entidades en el ejercicio de sus funciones y para la prestación de más y mejores servicios públicos y/o de desarrollo regional que impliquen las voluntades y recursos de dos o más entidades federativas, en beneficio de los mexicanos.

No es posible construir grandes acuerdos ni proyectos nacionales en la dispersión o la desorganización. La gobernabilidad democrática nacional y la exigencia de progreso individual y colectivo requieren mayores niveles de coordinación y organización entre los órdenes de gobierno.

12. Facultad para que las entidades federativas administren libremente su hacienda bajo ciertas condiciones

Se propone la adición de una nueva fracción VIII al artículo 116, para establecer la disposición de que las entidades federativas tengan la capacidad jurídica de administrar responsablemente su hacienda; la cual se formará de los ingresos derivados de sus contribuciones, así como de las participa-

ciones derivadas de las contribuciones federales, y los demás que las leyes establezcan. Este ejercicio deberá apegarse al plan estatal de desarrollo de cada entidad federativa, a su presupuesto de egresos, a las normas de transparencia y a las leyes federales en materia hacendaria.

13. Facultar a las entidades federativas y municipios y sus organismos descentralizados a contratar financiamientos con sociedades de banca y crédito conforme a las bases que establezca el Congreso de la Unión

También se propone que las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas puedan, previa autorización de sus respectivas Legislaturas, y conforme a las bases que establezca el Congreso de la Unión, la contratación de empréstitos con sociedades de banca y crédito legalmente constituidas conforme a la ley, siempre y cuando se destinen a inversiones públicas.

Esta propuesta tiene por objeto abrir el acceso de las entidades federativas al acceso al mercado del dinero, ampliando sus opciones financieras, en beneficio de los contribuyentes de las entidades federativas y los municipios que son quienes pagan el costo financiero de los empréstitos autorizados a sus ámbitos de gobierno, en virtud de que actualmente se encuentran centralizados, en su mayor parte, en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). Además, beneficia a sus habitantes porque brinda mayores posibilidades para la construcción de infraestructura.

Se han incluido tres condiciones iniciales de control para la posibilidad de la contratación de empréstitos con sociedades extranjeras constituidas conforme a la ley.

Que el Congreso de la Unión expida una ley que establezca los supuestos específicos y las modalidades accesibles a ese tipo de financiamiento, con lo que los legisladores federales participarán en el procedimiento de otorgamiento de los mismos;

Que los Congresos locales de cada entidad federativa aprueben el endeudamiento solicitado; y,

Que el financiamiento solicitado sea para la realización de inversiones públicas, por lo que dicho endeudamiento no podrá ser contratado, por ejemplo, para engrosar la nómina burocrática de las entidades federativas y los municipios.

Lo anterior se contempla en el segundo párrafo de la nueva fracción VIII del artículo 116, que se propone en el apartado anterior.

14. Definir las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno: la Federación, los estados y los municipios

En este numeral, se deja intacta la fórmula residual que confiere a los estados las facultades no concedidas expresamente por la Constitución al nivel federal y se propone la adición de cuatro párrafos.

Se propone la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 124, para establecer reglas claras de definición de las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno: la Federación, los estados y los municipios.

La reforma es para que el Congreso de la Unión expida la legislación que determine las bases generales de las facultades concurrentes y determine con claridad las que corresponden a cada orden de gobierno.

Como elemento complementario de este esquema de definición de las facultades concurrentes, se propone la disposición de que las Legislaturas locales y el Distrito Federal regulen los aspectos específicos del ejercicio de éstas en sus respectivos ámbitos de competencia.

De aprobarse esta propuesta, se dará por vez primera en la historia institucional de nuestro país, claridad al ejercicio de las facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno. Con esto, los mexicanos podrán identificar específicamente la responsabilidad que tendrá cada nivel de gobierno en la prestación de servicios públicos, desarrollo urbano, deporte, cultura, educación, salud, protección al medio ambiente y seguridad, entre otras materias que corresponden a los tres órdenes de gobierno.

Las facultades concurrentes se encuentran dispersas en diversos artículos de nuestra Constitución, y si bien es cierto que hay leyes que regulan algunas materias concurrentes en forma taxativa, hay una gran cantidad de éstas sin reglamentación alguna, más allá de disposiciones administrativas que han establecido una serie de acciones de carácter discrecional limitadas únicamente por el alcance del monto de los recursos a erogar por cada orden de gobierno en cada facultad concurrente.

La adición de un segundo párrafo al 124 constitucional propone que el ejercicio de las facultades que se deriven de las materias concurrentes, podrá convenirse entre los órdenes de gobierno, por lo que en el marco que establecerá el Congreso de la Unión, el Gobierno Federal, los estados y municipios podrán con plena jurisdicción acordar en bien de los ciudadanos qué aspectos específicos serán ejercidos por cada autoridad.

15. Creación de un Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Estatales

La propuesta de adicionar un nuevo cuarto párrafo al artículo 124, derivada de la Convención Nacional Hacendaria, es el establecimiento a nivel constitucional, por vez primera en nuestra historia, de un Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Estatales; mismo que deberá regirse conforme a una Ley de Coordinación Hacendaria, en virtud de la cual se permitirá a las entidades federativas coordinarse con el gobierno federal o entre sí, para la mejor participación de los ingresos y distribución de las responsabilidades, en el contexto de la necesidad del perfeccionamiento de nuestro régimen hacendario.

Se establece también la propuesta de un nuevo párrafo quinto al artículo 124, para incluir la obligación constitucional para que los municipios participen en los rendimientos de las contribuciones de las entidades federativas que por concepto de contribuciones establezcan las leyes.

16. Artículos transitorios para aplicar las reformas constitucionales

Finalmente, se proponen los artículos transitorios, que hagan efectivas las reformas constitucionales propuestas, a fin de que inicien su vigencia, y el Congreso de la Unión expida las leyes secundarias que actualicen el sistema federal mexicano, a las necesidades de nuestro tiempo.

Proyecto de decreto

Único. Se adiciona el párrafo primero de la fracción vi, del artículo 27; se adicionan dos nuevos párrafos, segundo y tercero a la fracción vi del artículo 27, por lo que los actuales párrafos segundo y tercero, pasarían a ser cuarto y quinto; se adiciona el artículo 48; se adiciona la fracción vii del artículo 73; se adiciona el párrafo primero del artículo 115; se adiciona un nuevo segundo párrafo a la fracción ii, del artículo 115, por lo que el actual segundo párrafo pasa a ser el tercero; se adiciona el segundo párrafo actual, que pasa a ser el tercero, de la fracción ii, del artículo 115; se adiciona un nuevo segundo párrafo al inciso c) de la fracción ii del artículo 115; se adiciona el tercer párrafo del inciso i) de la fracción iii del artículo 115; se adicionan tres nuevos párrafos, quinto, sexto y séptimo al inciso i) de la fracción iii del artículo 115; se adiciona el párrafo primero de la fracción vii, del artículo 116; se adiciona una nueva fracción viii al artículo 116; se adicionan cuatro nuevos párrafos, segundo, tercero, cuarto y quinto, al artículo 124; todos

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27...

Fracción I. ... a la V. ...

Fracción VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución y las leyes les confieren.

Las entidades federativas y los municipios podrán participar conjuntamente con el gobierno federal, en la administración del patrimonio nacional, en los términos que esta Constitución y las leyes prevean. En ningún caso esto significará el traslado de dominio del patrimonio nacional.

El Gobierno federal, las entidades federativas y los municipios contarán con un registro de los bienes que integren su patrimonio, debiendo garantizar el derecho de los ciudadanos a la información sobre el mismo, conforme al artículo sexto constitucional y las leyes de transparencia que de éste derivan.

.....

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados y aquéllas que se encuentren frente a sus litorales desde su línea de costa y hasta una distancia de doce millas náuticas. En estos casos, la Federación, los estados y los municipios promoverán la preservación y el desarrollo sustentable de las islas de acuerdo con esta Constitución y los lineamientos que establezca la ley.

Artículo 73

Fracción I. ... a la VI. ...

Fracción VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Cuando una exención fiscal de carácter federal tenga como consecuencia directa la disminución de los recursos que las entidades fede-

rativas podrían recaudar, la Federación acordará con los estados una forma de compensación que les permita a éstos subsanar los recursos con los que contarían de no haberse establecido esa norma.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, que, como expresión de la voluntad democrática, gozará de autonomía administrativa para la realización del bienestar colectivo y la gestión del interés público municipal. En la definición de la estructura y funcionamiento del marco institucional de los ayuntamientos, las leyes federales y estatales reconocerán la diversidad cultural, demográfica, territorial y social de los municipios, preservando los principios de equidad en su desarrollo y de cooperación e interdependencia.

Lo anterior conforme a las siguientes bases:

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos participarán en el procedimiento de reformas y adiciones a las Constituciones de sus entidades federativas, promovidas por sus legisladores o su Ejecutivo local, las que serán aprobadas por mayoría simple. Las Legislaturas locales o la Diputación Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, el estatuto del servicio profesional de carrera, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen el gobierno y la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal y establezcan los instrumentos de democracia participativa que determine la Legislatura local.

...

a)...

b)...

c)...

Así como, los requisitos y modalidades a que deberá sujetarse la concesión de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de

bienes municipales; con el objeto de asegurar la eficacia de la prestación de aquéllos y de la utilización social de éstos;

d)...

e)...

III. ...

a). ... a la i). ...

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, y en su caso, constituir el organismo correspondiente como producto de su asociación; o bien concesionar la prestación de los mismos, en los términos de lo dispuesto por las leyes municipales aprobadas por las Legislaturas de los estados. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

...

Se considerará que existe una zona conurbada cuando un asentamiento urbano se extienda sobre el territorio de dos o más municipios de una entidad federativa. Las Legislaturas locales, en el marco de lo establecido por las leyes municipales, podrán crear mediante decreto Consejos Metropolitanos, como instancia de coordinación de las autoridades locales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

El decreto por el que se autorice la creación o constitución del Consejo Metropolitano, deberá garantizar la equitativa representación de las autoridades locales que lo conformen.

La aplicación de las resoluciones del Consejo Metropolitano se dará por acuerdo de las autoridades representadas en el mismo.

IV. ... a la X. ...

Artículo 116.

Fracción I. ... a la VI. ...

VII. La Federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo

económico y social lo hagan necesario. También se podrán celebrar convenios para que una entidad federativa colabore, exclusivamente en el ámbito administrativo, con una o más entidades y el Distrito Federal en el ejercicio de sus funciones y para la prestación de los servicios públicos.

...

VIII. Las entidades federativas administrarán responsablemente su hacienda, la cual se formará de los ingresos derivados de sus contribuciones; así como de las participaciones derivadas de las contribuciones federales, y los demás que las leyes establezcan. Las haciendas de las entidades federativas deberán estar apegadas al Plan Estatal de Desarrollo de cada entidad, a su presupuesto de egresos, y a las normas en materias hacendaria y de transparencia.

Las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas podrán, previa autorización de sus respectivas Legislaturas, y conforme a las bases que establezca el Congreso de la Unión, contratar financiamientos y empréstitos con sociedades de banca y crédito legalmente constituidas, siempre y cuando se destinen a inversiones públicas.

Artículo 124. ...

En los casos en que esta Constitución prevea facultades en las que concurren de manera simultánea el gobierno federal, los estados, el Distrito Federal, y en su caso, los municipios, el Congreso de la Unión establecerá las bases generales en la ley correspondiente y determinará las facultades que correspondan a cada orden de gobierno. Las Legislaturas locales regularán los aspectos específicos del ejercicio de estas facultades en sus respectivos ámbitos de competencia.

El ejercicio que se derive de las materias concurrentes, podrá convenirse entre los órdenes de gobierno.

Se establecerá un Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Públicas que se registrará en la Ley General correspondiente, la que permitirá a las entidades federativas coordinarse con el gobierno federal o entre sí, para la mejor participación de los ingresos y distribución de las responsabilidades.

Los municipios participarán en los rendimientos de las contribuciones de las entidades federativas que por concepto de contribuciones establezcan las leyes.

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones pertinentes a las leyes federales, a más tardar en un plazo no mayor de 180 días naturales, contados a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

Artículo tercero. Las Legislaturas de los estados deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto a este decreto, en un plazo no mayor de 365 días naturales a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

Artículo cuarto. La Ley reglamentaria del artículo 48 de esta Constitución deberá expedirse en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la fecha de la vigencia de este decreto.

Artículo quinto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión, a los veintiocho días del mes de octubre del año de dos mil ocho.

Senadores y diputados del Grupo de Federalismo dentro del marco de los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), órgano rector en términos de la ley para la Reforma del Estado:

Sen. Melquíades Morales Flores, coordinador del Grupo de Trabajo de Federalismo de la CENCA y presidente de la Comisión del Federalismo del Senado de la República; sen. Pedro Joaquín Coldwell; coordinador de la Subcomisión Redactora de la CENCA; sen. Ramón Galindo Noriega; dip. fed. Jacinto Gómez Pasillas, coordinadores del Subgrupo de Trabajo de Fortalecimiento Municipal, del Grupo de Federalismo de la CENCA; sen. Raúl José Mejía González, coordinador del Subgrupo de Trabajo de Distribución de Competencias del Grupo de Federalismo de la CENCA; dip. fed. Armando Enríquez Flores, coordinador del Subgrupo de Trabajo de Regímenes Especiales del Grupo de Federalismo de la CENCA.

Integrantes de la Comisión del Federalismo del Senado de la República, sen. Marko Antonio Cortés Mendoza, secretario; sen. David Jiménez Rumbo, secretario; sen. Jaime Rafael Díaz Ochoa; sen. Martha Leticia Sosa Govea; sen. Fernando Baeza Meléndez.

Proceso legislativo. Presentada por el senador Melquiádes Morales Flores (PRI) a nombre propio, de los integrantes de la Subcomisión de Federalismo, Subcomisión Redactora de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos y de diversos senadores y diputados de los grupos parlamentarios. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Desarrollo Municipal y de Estudios Legislativos.

2010

Partido **A**cción **N**acional

Entidades municipales de fiscalización autónomas*

En los últimos años la descentralización de recursos públicos se ha dado con mayor intensidad hacia los estados y municipios, esto principalmente a partir de 1980 con la creación de la recaudación federal participable.

Derivado del aumento de recursos manejados directamente por los estados y municipios, la rendición de cuentas y la fiscalización de los mismos se hace aún más importante. Puesto que la asignación de recursos debe llevar aparejadamente una eficiente y eficaz fiscalización, así como una verdadera rendición de cuentas ante la ciudadanía y ante otros órganos del Estado. Siendo esta rendición parte de los principios básicos de todo Estado constitucional de derecho.

Esta necesidad de cambio ha sido reconocida desde hace tiempo, pero se vuelve urgente cuando la Federación establece todo un sistema de control de la legalidad en el ejercicio presupuestario, a través de la facultad del Honorable Congreso de la Unión de legislar sobre la fiscalización de la gestión, según se desprende del artículo 73, fracción XXIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); de la facultad de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de fiscalizar la Cuenta Pública, a través de la Auditoría Superior de la Federación, de acuerdo con el artículo 74, fracción VI, de la CPEUM; y además, con el auxilio de las entidades estatales de fiscalización, como se establece en el artículo 79 de la CPEUM.

Así también, con las adiciones de los párrafos sexto y séptimo de la fracción II del artículo 116 de la CPEUM publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, en los cuales se obliga a las Legislaturas de

* *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, segundo periodo ordinario, núm. 2994-II, 22 de abril de 2010.

los estados a contar con entidades estatales de fiscalización con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

Igualmente, esta adición establece otras características con las que obligadamente deben contar estas instituciones fiscalizadoras, entre las que resaltan las siguientes: elección de su titular por dos terceras partes de los miembros presentes de las Legislaturas locales, el periodo de duración de su encargo no debe ser menor de siete años y deberá contar con una experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

A pesar de todo lo argumentado, al día de hoy la instancia de fiscalización autónoma no ha sido institucionalizada en los gobiernos municipales. Si bien es cierto, figuras parecidas existen en algunas leyes locales o incluso en reglamentos municipales. No obstante, dichas figuras han sido poco homogéneas a nivel nacional y poco eficaces para el control de los presupuestos municipales.

Derivado de lo anterior, esta iniciativa pretende institucionalizar y fortalecer la rendición de cuentas en el municipio, por medio de las entidades municipales de fiscalización. Para lo cual, esta iniciativa está estructurada bajo los siguientes lineamientos básicos:

- 1) El principio federal como garante del control constitucional entre centro y periferia.
- 2) La constitucionalización de las entidades municipales de fiscalización.
- 3) Características constitucionales del nuevo ente fiscalizador municipal:
 - a. Elección del titular.
 - b. Periodo del encargo.
 - c. Perfil y experiencia del titular.
 - d. Remoción del titular.
 - e. Autonomía financiera.
 - f. Autonomía para decidir sobre su organización.
- 4) Transparencia en la fiscalización municipal.
- 5) Participación ciudadana en la fiscalización municipal.
- 6) Los municipios obligados a crear la entidad fiscalizadora municipal.

1) El principio federal como garante del control constitucional entre centro y periferia

En México, el federalismo también ha empezado a ser el garante del control constitucional entre centro y periferia. Durante la mayor parte del siglo xx las instituciones creadas desde la Federación por medio de reformas a la

Constitución federal fueron la constante que marcó a las instituciones públicas en los estados, con algunas interesantes excepciones.

Sin embargo, a finales del siglo xx los estados de la República empezaron a innovar su andamiaje institucional, con lo cual muchas de esas instituciones fueron adoptadas en el orden federal, ejemplo de esto fueron las leyes de transparencia o las normas que reformaron el sistema de justicia penal para implementar el sistema acusatorio y oral.

En síntesis, en algunas ocasiones los estados han impulsado a la Federación en la creación de ciertas instituciones que sirvan para dar vigencia y control a los principios constitucionales y en otros casos ha sido la Federación la que ha debido impulsar y homologar las instituciones en el ámbito nacional por medio de reformas constitucionales, las cuales al ser también aprobadas por el Senado, Cámara que representa a los estados, y por la mayoría de las Legislaturas locales automáticamente hacen suyas y legitiman las nuevas instituciones nacionales.

La institucionalización de las entidades municipales de fiscalización en la Constitución federal fortalecerá la rendición de cuentas y la fiscalización en el país, así como homologará esta institución en todos los estados. Porque si bien es cierto, hay estados que van a la vanguardia en el establecimiento de instituciones que ayudan a fortalecer su democracia local, innovando e institucionalizando figuras como la que se propone en esta iniciativa. También debemos reconocer que hay estados en los cuales aún siguen sin modificar ni adecuar sus instituciones públicas locales a las necesidades y nuevas prácticas democráticas.

Es en este escenario cuando la Constitución federal juega su papel de control y promotor de las nuevas instituciones democráticas. Es decir, cuando los estados en el ámbito de su soberanía local no quieren establecer prácticas e instituciones democráticas, es entonces cuando la Constitución federal debe promover su instauración en aras del establecimiento, restitución o fortalecimiento de su democracia local y por consecuencia la democracia nacional.

El control del poder entre centro y periferia ha sido la lógica del federalismo desde sus inicios, este doble control sólo estará legitimado cuando lo que se quiere preservar es la protección de los derechos fundamentales y el mantenimiento o restablecimiento de los principios democráticos de la Federación o de un estado miembro, que es la razón de ser de un Estado constitucional.

Por todo lo anterior, esta iniciativa pretende ser la impulsora de esta institución nacional que creará criterios y pautas generales para la homogeneización de la fiscalización en los gobiernos municipales. Asimismo, busca

introducir esta figura básica que establecerá pesos y controles al gobierno municipal, y sobre todo, permitirá revisar la aplicación de los recursos públicos municipales en los municipios más importantes del país.

2) La constitucionalización de las entidades de fiscalización municipal

En la actualidad, la instancia de gobierno municipal carece de una institución fuerte que le dé vigencia al principio de rendición de cuentas, en lo relativo a una eficiente, independiente y sobre todo profesional fiscalización.

Es importante comentar que en nuestro actual modelo constitucional, en la mayor parte de los estados mexicanos, el síndico municipal tiene la función de vigilar el correcto ejercicio del gasto público. Sin embargo, este miembro del ayuntamiento, en gran parte de las legislaciones locales, tiene una gran dependencia política con la planilla que tiene mayoría en el ayuntamiento, ya que regularmente él llega al cargo unido a la planilla ganadora del presidente municipal. Aunque, debemos reconocer que hay excepciones, como el estado de Chihuahua donde el síndico se elige en planilla diferente.

Aunado a lo anterior, actualmente los municipios generalmente no tienen un cuerpo técnico independiente y profesional que les permita realizar su función fiscalizadora con criterios imparciales, técnicos, profesionales y sobre todo por personal calificado.

Es importante mencionar, que actualmente en algunos estados están reguladas las contralorías municipales. Sin embargo, el problema de algunas legislaciones sobre estas instituciones es que su titular no debe ser elegido por mayorías cualificadas del ayuntamiento.

En este esquema, derivado de que la mayoría de los sistemas electorales mexicanos beneficia el principio de gobernabilidad frente al de representatividad, es común que con los votos de la planilla del presidente se apruebe el nombramiento del contralor sin necesidad de consenso con las demás fuerzas políticas representadas en el ayuntamiento, con lo que la fuerza de esta institución resulta endeble frente al órgano político local.

En la práctica política mexicana, el contralor municipal, al ser electo por mayorías no cualificadas y depender solamente de los votos de los regidores de la planilla del presidente, puede ser cuestionable por su eficacia en la fiscalización, ya que terminan en este puesto perfiles con gran dependencia política al presidente municipal y los regidores de su partido. Por lo cual, su función fiscalizadora es poco independiente y técnica, resultando por lo tanto poco eficaz. Además, con la posibilidad de remoción con mayorías no cualificadas le quita fuerza y solides como institución fiscalizadora.

En síntesis, tanto la fiscalización realizada por el síndico como la realizada por las contralorías municipales, al día de hoy ha tenido un resultado poco efectivo por la falta de independencia y profesionalismo de estas instituciones municipales.

Tenemos la convicción que aparejada a la transferencia de recursos también se debe transferir una fiscalización racional y cercana a donde se aplican éstos. Con la institucionalización de esta nueva figura se da la posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación y las entidades estatales de fiscalización realicen convenios con las entidades municipales de fiscalización, para que puedan colaborar en la revisión de la aplicación de los gastos del gobierno municipal.

Con esta propuesta, las autoridades municipales tendrán la posibilidad que la fiscalización la realice una institución cercana a la realidad municipal, la cual indiscutiblemente podrá tener mayores elementos y criterios para la fiscalización, ya que se encuentra relacionada directamente con la problemática municipal y se evita la fiscalización a la distancia, que en muchas ocasiones comete imprecisiones y tiene poco criterio al no conocer la realidad de quien se fiscaliza.

Además, con esto se establecen y fortalecen los criterios técnicos en el orden municipal para hacer más racionales los controles en el municipio; así como, hacer más racionales los criterios políticos que utilizan las Legislaturas de los estados al momento de aprobar las cuentas públicas municipales.

Con esta iniciativa se busca fortalecer los criterios técnicos frente a las revanchas políticas de partidos en la aprobación de las cuentas públicas al interior de los Congresos locales, pero sobre todo, lo que se busca es fortalecer a los gobiernos municipales al momento de la aprobación de las cuentas públicas. Si bien es cierto la aprobación tendrá que ser en las Legislaturas locales, el espíritu de esta iniciativa es que sean las entidades municipales de fiscalización las que certifiquen en primera instancia el buen uso del gasto público o sus irregularidades, y en caso de haber diferencias entre las cuentas locales, estatales y federales sean estos órganos los que se encarguen de controlarse entre ellos en la definición de las posibles irregularidades que puedan existir.

Con esto también se crea un control entre entidades fiscalizadoras, principio elemental del federalismo. Dicho control deberá estar sustentado en elementos técnicos y no en los controles de tipo político, que al día de hoy se siguen realizando en este rubro.

3) Características y principios constitucionales del nuevo ente fiscalizador

Las Constituciones actuales, más que ser textos normativos integrados por reglas, se caracterizan por ser textos normativos impregnados de principios. Los principios constitucionales son normas informadoras de la interpretación para los legisladores, jueces y todos los órganos que se encargan de aplicar una norma. Es decir, son los encargados de guiar la acción de los poderes y órganos públicos. También generan certidumbre a los servidores públicos y a los particulares en sus relaciones con el Estado.

Por esta razón, se propone adicionar a la Constitución federal los principios básicos de la fiscalización para las entidades municipales de fiscalización, de modo que sean guías de los operadores institucionales de la fiscalización municipal.

Estos principios son los siguientes: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Toda ley o acto que vaya en contra de alguno de estos principios podrá ser impugnada por su validez a la luz de la Constitución federal y estatal. Otro principio básico es la universalidad de la fiscalización que alcanza a todos los actores públicos y privados que utilicen recursos públicos, independientemente de si éstos proceden de fuentes federales, estatales o municipales o si se ejercen de manera directa, por medio de mandatos o fideicomisos.

Dentro de las características de las entidades municipales de fiscalización se proponen las siguientes:

a) Elección del titular

El espíritu de esta iniciativa es que el titular de la entidad municipal de fiscalización tenga una legitimidad política importante, para lo cual se requiere como mínimo el consenso de dos fuerzas políticas representadas en el ayuntamiento, asegurando de esta forma la fuerza política y legitimidad del titular del órgano fiscalizador.

La mayoría cualificada en la votación para la elección del titular de la entidad fiscalizadora permitirá que la propuesta tenga que ser valorada y negociada al interior del cuerpo colegiado, la cual tendrá que valorarse detenidamente, ya que la temporalidad del titular y su complejidad para su remoción tendrá que ser un factor a considerar antes de votar la decisión, la cual no sólo compromete al ayuntamiento que lo eligió sino también al siguiente gobierno municipal. Todo lo anterior permitirá que el nombramiento del titular de la entidad fiscalizadora sea considerado como una de las decisiones más importantes del cuerpo colegiado local.

b) Plazo del encargo

El periodo del mandato es una de las innovaciones de esta iniciativa, con la cual se pretende blindar a la institución de la periodicidad de los ayuntamientos, asimismo se busca darle mayor institucionalidad que le permita revisar las actuaciones de por lo menos dos administraciones municipales, con lo que se pretende darle fortaleza frente a las coyunturas políticas.

Otra de las bondades del plazo del encargo es que al trascender al periodo de gobierno le permitirá a la entidad fiscalizadora revisar y verificar la buena marcha de la transición entre el gobierno municipal saliente y el entrante. Este último punto es uno de los grandes problemas que existen en México, ya que no hay, al día de hoy, una instancia municipal que pueda darles continuidad y vigilancia a los últimos meses de gobierno de un ayuntamiento y los primeros del entrante.

En el caso del primero, es en los últimos meses de gobierno donde se puede dar la tentación de abusar en el ejercicio del poder y es aquí donde este tipo de instituciones ayudan a contener malas prácticas administrativas y políticas coyunturales, por medio de la fiscalización y persuasión, y poder dar continuidad e institucionalidad a los programas y líneas del gobierno local.

Por otra parte, es en los primeros meses de los nuevos gobiernos municipales cuando por falta de pericia y de un servicio profesional de carrera municipal sólido se pueden llegar a cometer errores por acción o incluso por omisión en el ejercicio del poder. La instalación de la entidad municipal fiscalizadora con la duración de mandato que plantea esta iniciativa, busca subsanar una problemática que al día de hoy se mantiene en gran parte de los gobiernos municipales y que sigue limitando la rendición de cuentas en el orden de gobierno más cercano al ciudadano.

c) Perfil y experiencia

Para el funcionamiento de este tipo de instituciones se requiere de un grado de preparación y experiencia de su titular, ya que se parte de la concepción que la fiscalización debe atender y seguir criterios técnicos y no políticos. Por esta razón la iniciativa pretende que el titular cuente con experiencia de por lo menos tres años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Esta iniciativa al proponer la obligatoriedad de esta institución en municipios de igual o más de 300,000 habitantes prevé que no exista problema para contar con candidatos calificados para el puesto, ya que la tipología

municipal que se plantea cuenta generalmente con universidades o instituciones educativas que forman este tipo de profesionales.

Además, por las características de este tipo de municipios, también existen incentivos económicos para que este perfil de profesionista se desarrolle y tenga la experiencia que requiere esta posición.

En este contexto, también las leyes secundarias deben fortalecer no sólo jurídicamente a las entidades de fiscalización, sino también se deben fortalecer otros rubros, como los presupuestos así como ciertas políticas públicas. Es decir, las entidades de fiscalización deben contar con la infraestructura suficiente y los recursos necesarios para su función que la Constitución les encomienda.

Podría pensarse que con la institucionalización de esta figura fiscalizadora se va a crear mayor burocracia. En este sentido, debemos decir que lo que se busca es darle independencia para blindar, fortalecer y profesionalizar a la que ya existe en figuras como las contralorías existentes al día de hoy en la estructura de los gobiernos locales. Además los beneficios de una buena fiscalización y por consiguiente una buena aplicación de las políticas y los recursos municipales, pueden superar por mucho el costo burocrático que pueda causar y el beneficio institucional que va a conseguir, el cual además de ser evaluado económicamente positivamente [*sic*], va a lograr una vida institucional municipal más fuerte y sólida.

Si se revisa el último índice de Transparencia Internacional de 2009 se observa que el país tiene una calificación de 3.3, donde cero es una percepción de muy corrupto y 10 es una percepción de ausencia de corrupción. Por esta razón, si se logra educar, desde el municipio, con nuevas instituciones que ayuden desde lo local a resolver la corrupción en México en su conjunto, se podrían revertir indicadores como el planteado. En este punto, está más que justificado un posible aumento burocrático en los municipios, si vemos el costo beneficio que se obtendría con la creación de esta institución estaría más que justificada su institucionalización.

d) Remoción del titular

Uno de los principales factores por lo que las instancias de fiscalización no funcionaron en México, fue la facilidad con la que sus titulares podían ser removidos de sus cargos. Ya fuera por presiones políticas que desembocaban en su renuncia o por mayorías simples coyunturales entre partidos para quitar algún titular incómodo.

Si se recuerda la figura de las Contadurías Mayores de Hacienda y cuánto

duraban sus titulares, se verá que existía poca estabilidad de éstos, principalmente causada por la facilidad con la que podían ser removidos, con lo cual la fiscalización resultaba endeble y poco efectiva.

Al día de hoy, en la mayor parte de los municipios mexicanos la remoción de las instancias fiscalizadoras sigue siendo sencilla, porque el nombramiento de los contralores municipales no está reforzado por medio de mayorías y procesos agravados para la remoción.

Por lo anterior, esta iniciativa fija que el titular de la entidad municipal de fiscalización sólo podrá ser removido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del ayuntamiento, por causas graves en el desempeño de sus funciones y previa audiencia del titular de la entidad.

Con esta reforma se busca dar fortaleza a los titulares de las entidades municipales de fiscalización al establecer un proceso de remoción con mayoría agravada [*sic*] y buscando que dichos procesos sean transparentes ante los ciudadanos del municipio.

La propuesta de remoción debe ir votada por dos terceras partes de los miembros presentes del ayuntamiento, uno de los elementos esenciales de este tipo de instituciones es la permanencia y, sobre todo, la independencia frente al órgano político municipal. Por esto se busca que dicha remoción sólo pueda plantearse por faltas graves en el desempeño de sus funciones y se le respeten todas las garantías de audiencia y defensa al titular de la unidad fiscalizadora.

Aunado a esto, la publicidad y los controles sociales harán que cuando se remueva a uno de los titulares de esta institución sea porque verdaderamente hay suficientes razones para plantear su remoción y sobre todo existirán controles sociales y políticos que estarán siguiendo de cerca este proceso.

Con todo este proceso se busca que existan condiciones de respeto entre el órgano político municipal y el ente fiscalizador, además que su fortaleza le permita actuar sin temor a ser removido por proceder en contra de determinada autoridad, atendiendo a principios técnicos y alejado de presiones políticas coyunturales.

e) Autonomía financiera

Además de lo anterior, la autonomía de las entidades municipales de fiscalización no debe reducirse a una independencia jurídica y política, sino que debe abarcar también la independencia económica. De manera que es elemental que no se le pueda vulnerar al órgano fiscalizador su autonomía por medio del presupuesto de egresos. Por esta razón, se propone elevar a rango

constitucional la limitación de reducir el presupuesto operativo que reciba la entidad de municipal de fiscalización en términos reales al del ejercicio anterior.

La asignación del presupuesto anual debe partir de la lógica de considerar el factor inflacionario en su cálculo. Con esto se busca proteger a este órgano de mayorías que puedan vulnerar su autonomía e independencia por medio de uno de los más importantes instrumentos de políticas públicas, como es el presupuesto.

f) Autonomía para decidir sobre su organización

Al ser esta iniciativa una propuesta federalista, se busca que las Legislaturas de los estados diseñen los órganos que deberán darle operatividad a las entidades de fiscalización municipal. Los que podrán decidir, por ejemplo, si su titular debe ser unipersonal o un órgano colegiado.

La libertad de diseño de esta nueva institución tendrá sólo como límite los marcos constitucionales que esta iniciativa plantea, con esto se busca que los estados tengan libertad de darle vigencia a esta reforma de acuerdo a sus características y requerimientos locales, pero siempre dentro de los marcos que deben informar y definir los rasgos básicos de esta institución.

Así también, este tipo de instituciones deben contar en sus estructuras de operación con criterios y perfiles especializados que sean los propicios para llevar a cabo su obligación constitucional. Por esta razón, el espíritu de esta reforma consiste en que sea la entidad de fiscalización municipal la que defina su organización interna a partir de sus propios perfiles de puestos y de sus estructuras organizativas.

Asimismo, es determinante que autónomamente pueda planear su funcionamiento por medio de sus planes de trabajo, en el cual va por supuesto el programa de revisiones, supervisiones y auditorías, esto con la finalidad de que pueda establecer sus calendarios de trabajo, pero sobre todo su funcionamiento atendiendo a líneas y criterios planteados por la misma institución.

Además, es menester de esta iniciativa informar al legislador local para que dentro del ámbito de la vida interna de los estados, los municipios puedan emitir resoluciones que ayuden a darle vigencia a la fiscalización; de no considerar este punto, la eficacia de esta institución puede tener poca vigencia material y quedar en letra muerta.

En concreto, esta iniciativa busca darle fortaleza técnica a la entidad de fiscalización en su actuación y en su organización interna, en su funcionamiento y en la posibilidad de emitir resoluciones propias sin necesidad de

pasar por el órgano político, buscando con esto prevenir la influencia o las presiones que pudiera realizar el órgano político frente a este órgano técnico municipal.

4) Transparencia

La transparencia ha sido uno de los derechos fundamentales y una de las garantías institucionales que en los últimos años se ha impulsado de forma decidida. Sin embargo, en este tema aún falta por hacer en la legislación que rige a los municipios y sobre todo en materia de fiscalización y, por esta razón, se pretende que el propio proceso de fiscalización sea transparente para la ciudadanía y que la sociedad civil pueda ser parte de la fiscalización y la evaluación del cumplimiento de los programas.

Hasta el día de hoy, el proceso de fiscalización se da de una manera muy poco publicitada, lo que le impide a la mayoría de la población conocer los procesos y estar atenta a las decisiones que toma el órgano político en la aprobación de las cuentas públicas. Tomando en cuenta lo anterior, esta propuesta asigna la obligación de transparentar el proceso de fiscalización y sus resultados en medios accesibles para la ciudadanía, como pueden ser las páginas de Internet de las entidades fiscalizadas.

En las actuales democracias desarrolladas, la participación y el control por parte de la ciudadanía es una práctica central de su cultura política. Por esto la mejor forma de fomentar la participación es haciendo que la población participe de la vida del municipio, tanto por medio de fórmulas accesibles y de interés general, como a través de mecanismos de contraloría ciudadana con alto valor agregado y compromiso ciudadano.

5) Participación ciudadana en la fiscalización

Uno de los puntos más importantes de esta iniciativa es la incorporación de la ciudadanía en la fiscalización y la rendición de cuentas, al obligar a las Legislaturas locales a que establezcan lineamientos para la operación de contralorías sociales como auxiliares del ayuntamiento y de la entidad municipal de fiscalización facilitando, con esto, la participación de la ciudadanía tanto en la denuncia como en la fiscalización y evaluación del uso de los recursos públicos. Las instituciones de democracia directa son muy útiles para integrar a la ciudadanía en la evaluación de programas y en la fiscalización de los recursos públicos, lo cual genera otro control muy importante, el control social.

Como ya hemos venido comentando, el gran ausente en México desde

los mecanismos institucionales ha sido la ciudadanía, la cual no ha tenido, dentro del proceso político, cauces directos de participación. Por ello, con esta reforma se busca institucionalizar y encauzar legalmente la participación de la ciudadanía. Este actor de la vida democrática mexicana tiene que participar para lograr una fiscalización legítima y no sólo legal.

Instituciones como la evaluación ciudadana, la denuncia ciudadana y la participación de ésta en los procesos de fiscalización deben ser la base angular que debe informar a los legisladores locales para el diseño de sus leyes locales.

6) Los municipios obligados a crear la entidad municipal de fiscalización
Con la finalidad de que las entidades municipales de fiscalización favorezcan el fortalecimiento del municipio por medio del control institucional del poder, la participación ciudadana en la fiscalización, la rendición de cuentas en el uso eficiente de los recursos públicos y el incremento de la confianza ciudadana en las instituciones municipales para el sano y correcto desarrollo municipal, y previendo el perfil de los municipios mexicanos, para que esta nueva institución tenga verdadera vigencia jurídica y material se prevé que sólo los municipios con una población igual o mayor de 300,000 habitantes estén obligados a crear entidades municipales de fiscalización.

Para la correcta implementación de esta nueva institución es importante que quien esté obligado cuente con la infraestructura financiera y humana para poder darle vigencia normativa y material a la reforma, no se puede generalizar su aplicación, el hacerlo podría deslegitimar al ente fiscalizador al no poderle dar vigencia material en municipios que carecen de la estructura básica para su funcionamiento.

Sin embargo, el no implementarla en municipios que cuentan con los recursos necesarios nos llevaría a seguir con la falta de eficacia y en algunos casos ausencia de controles racionales y técnicos de los recursos públicos asignados a los municipios. La descentralización de recursos federales y locales a los municipios es importante, pero esta transferencia sería peligrosa e irracional si no va acompañada de los controles necesarios para su utilización.

Dentro de las diversas clasificaciones municipales que se han propuesto, encontramos como constante la utilización de indicadores de infraestructura, de servicios básicos, económicos, de ocupación poblacional, entre otros. Es decir, mientras mayor sea el índice dentro de cada indicador, el municipio cuenta de forma general, con mayores recursos públicos y huma-

nos, de igual forma una constante de las fórmulas de repartición de recursos públicos federales es el factor poblacional.

Al estar conscientes que establecer una clasificación municipal sólo para la creación de las entidades de municipales de fiscalización complicaría la propia implementación, así como excede la naturaleza de la presente reforma, se plantea que esta iniciativa utilice exclusivamente un indicador poblacional para determinar los municipios obligados.

Con este índice poblacional, 300,000 habitantes, es fácil identificar a los municipios obligados. Además, este indicador fue determinado con base a la atipicidad de los municipios con diferentes rangos de población y que se encuentran dentro del estrato 7 de la clasificación municipal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹

Con base en lo anterior, encontramos que cerca del 30% de municipios con una población igual o mayor de 200,000 habitantes no cumple con las variables para estar en el estrato 7 de la clasificación del INEGI. Mientras que al elevar el mínimo de población a 300,000 habitantes el índice de atipicidad de los municipios se disminuye a poco más del 10%.

Si bien es cierto, que con el límite de población algunos municipios con la capacidad de hacer frente a esta reforma quedarían excluidos, sin embargo, éstos podrán implementarla de forma voluntaria además que sus ciudadanos podrán pedir la creación de dicha institución fiscalizadora, esto como compromiso de los gobiernos municipales con la rendición de cuentas y con la instalación de instituciones que fomenten las prácticas democráticas.

Si bien es cierto, esta reforma aplicaría para relativamente pocos municipios, también es cierto que el impacto de la misma se va a ver reflejado en los municipios donde se concentra la mayor parte de la población y la mayor parte de los recursos públicos que se ejercen por los gobiernos locales y los cuales hay que controlar de forma eficiente y profesional.

Es importante comentar que se han identificado dos formas de implementar nuevas instituciones dentro de la infraestructura institucional, la primera es por imposición normativa y la segunda por prestigio de la institución. En síntesis lo que se busca con esta iniciativa es que la gradualidad y éxito de la misma sean el principal referente y prestigio para que posteriormente se vaya ampliando a un mayor número de municipios aunque no cuenten con la población a la cual se refiere esta iniciativa. Esta situación ya se dio en materia de regidores de oposición en el ámbito municipal.

Por otro lado, se considera que se podría poner en riesgo la implementación de esta iniciativa al obligar a municipios con falta de recursos e infraes-

estructura institucional, ya que se verían imposibilitados para su creación, implementación y funcionamiento, situación que deslegitimaría a la entidad fiscalizadora. Por esta razón se ha optado en esta propuesta, por utilizar la clasificación ya planteada para que la operatividad material de la institución sea real y tenga resultados prácticos, y sobre todo, logre tener legitimación ante la ciudadanía cuando ésta perciba su utilidad y sus beneficios en los controles de los recursos locales.

Por todo lo anterior se pone a consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adicionan los párrafos sexto,
séptimo y octavo del inciso c)
de la fracción IV del artículo 115 de la
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se adicionan los párrafos sexto, séptimo y octavo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a b) ...

c) ...

...

...

...

...

Los municipios con población igual o mayor a 300,000 habitantes deberán contar con entidades municipales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía financiera, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que dispongan las leyes locales.

La función municipal de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, universalidad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad municipal de fiscalización será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de los ayuntamientos, por perio-

dos no menores a cinco años y deberá contar con experiencia mínima de tres años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades. Sólo podrá ser removido por causas graves y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del ayuntamiento. El presupuesto de operación destinado a este órgano deberá ser el necesario para cumplir con sus obligaciones constitucionales y no podrá reducirse en términos reales al del ejercicio anterior.

Las Legislaturas de los estados establecerán los lineamientos para la operación de contralorías sociales como auxiliares de la fiscalización municipal, facilitando la participación de la ciudadanía en la denuncia, fiscalización y la evaluación del uso de los recursos públicos.

V. a X. ...

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Las Legislaturas locales contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para reformar las disposiciones generales que se requieran para la aplicación del presente decreto.

Artículo tercero. Los ayuntamientos contarán con tres meses a partir de la entrada en vigor de las reformas de las normas locales para la aplicación del presente decreto, para reformar sus reglamentos y crear la estructura institucional necesaria para la aplicación de esta reforma.

México, Distrito Federal, a 22 de abril de 2010
Diputado César Octavio Pedroza Gaitán (rúbrica)

Nota

¹. La clasificación municipal desarrollada por el INEGI se basa en la información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Clasifica a los municipios en 7 estratos, siendo el 1 el estrato con el menor puntaje obtenido y el 7 con el mayor puntaje obtenido. Los valores mínimos para los indicadores del estrato 7 se formaron con el porcentaje de la población en viviendas: con servicios básicos de agua (94.57%), drenaje (91.88%) y energía eléctrica (99.01%); con piso diferente de tierra (96.29%); con paredes de materiales durables (91.81%); sin hacinamiento (70.16%); con refrigerador (86.06%); con automóvil o camioneta propios (43.66%). Por otro lado también considera el porcentaje de la población: derechohabiente a los servicios de salud (54.20%); mayor a 15 años alfabeto (96.12%); ocupada que percibe más de dos salarios mínimos (45.47%) y que son profesionistas o técnicos (10.09%); entre otros. Para leer más al respecto, consultar <http://jweb.inegi.org.mx/niveles/jsp/indicadores.jsp?estrato=7&tipo=mun>.

Proceso legislativo. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Desechada el jueves 31 de mayo de 2012, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

2010

Felipe Calderón Hinojosa

Mando único y policía municipal*

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos, y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas. Esta función se desarrolla a través de un conjunto de políticas, mecanismos, estrategias y acciones que hacen propicio el mantenimiento de la estabilidad y tranquilidad de la sociedad, en el marco del Estado de derecho y la consolidación de instituciones.

En la evolución de nuestro país se ha actualizado el régimen normativo en diversas etapas de su historia, lo que ha obedecido a la dinámica social, caracterizada por desafíos y oportunidades de un mundo globalizado que exige y demanda soluciones a las nuevas necesidades que surgen en el acontecer social cotidiano.

La sociedad reclama soluciones al problema de la inseguridad pública con el objeto de vivir sin temor a sufrir algún menoscabo en su integridad personal o en su patrimonio a manos de la delincuencia. Es responsabilidad y convicción del Estado cumplir con el deber de garantizar la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio y demás derechos de los gobernados.

La reforma constitucional de 1994 dio sustento a la coordinación en materia de seguridad pública, estableciendo las bases sobre las cuales actúan los tres órdenes de gobierno en el ejercicio de esta función. Sin embargo, desde la publicación de esa reforma constitucional a la fecha, la realidad de nuestro país ha cambiado considerablemente, por lo que las

* *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura LXI, primer periodo ordinario, año II, diario 12, 7 de octubre de 2010.

actuales bases de coordinación y actuación de los cuerpos policiales se han visto rebasadas.

La dinámica evolutiva de la delincuencia ha generado nuevos escenarios en materia de seguridad pública, alterando significativamente el orden y la paz públicos. Los delincuentes han modificado sus patrones de operación, articulando redes entre la delincuencia organizada y la común, y ampliando las conductas delictivas en las que incurrir.

Desde el inicio de mi mandato, el Estado Mexicano ha enfrentado de manera directa a la delincuencia organizada y es por todos conocido el esfuerzo que los tres órdenes de gobierno han realizado para combatirla. Es importante señalar que con la reforma constitucional de junio de 2008, se estableció el fundamento de las bases para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; derivado de ello se implementó el sistema de control de confianza, la coordinación y homogeneización de protocolos, grados, sistemas, formas de organización y atribuciones policiales, periciales y ministeriales, los cuales son una prioridad en la agenda nacional para mejorar el estándar de calidad de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.

Producto de dicha reforma, en noviembre de 2008, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza para las instituciones policiales y de procuración de justicia, entre otras, bajo cuya tesitura se está fortaleciendo el sistema de selección de sus integrantes. No obstante, la delincuencia organizada, a través de su especial capacidad corruptora, sustentada en su poderío económico, ha logrado vulnerar a las instituciones policiales, principalmente aquéllas que tienen mayor acercamiento a la población, es decir, las policías municipales.

Dichos cuerpos policiales tienen encomendado realizar labores de prevención de los delitos; en virtud de su cercanía con la realidad de las comunidades a las que sirven, deberían ser las primeras encargadas de combatir los delitos del fuero común. Actualmente, representan aproximadamente el 38% del estado de fuerza del país.

Sólo 12 de los 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio, mientras que casi el 90% de los que sí tienen policía, disponen de menos de 100 elementos. Las 25 corporaciones más importantes concentran el 26% del estado de fuerza.

Los municipios, a efecto de mejorar el desempeño de la función de segu-

ridad pública que les está encomendada, reciben considerables recursos federales a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun), y del Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun), independientemente de los que reciben vía los estados. La asignación de dichos recursos tiene como objetivo fortalecer a las instituciones de seguridad pública municipal, mediante la profesionalización de sus integrantes, la inversión en infraestructura y la dotación del equipo adecuado para el desarrollo de sus funciones. Tan sólo para el año 2010, los recursos destinados a seguridad pública en los municipios ascendieron a 13,918 millones de pesos.

Los recursos del Subsemun, otorgados a partir de 2008 y que actualmente benefician a 190 municipios y 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal se orientaron principalmente a los siguientes rubros:

a) Aplicación de Evaluaciones de Control de Confianza.- El Centro de Control de Confianza de la Secretaría de Seguridad Pública ha evaluado a 31 mil 445 elementos, en apoyo a los municipios Subsemun, de los cuales sólo alrededor del 40% obtuvo resultados favorables.

b) Profesionalización.- Se capacitó a alrededor de 600 elementos en temas como análisis de la información y técnicas de investigación e inteligencia policial. Asimismo, se realizaron acciones de coordinación y homologación para la instrumentación del servicio de carrera policial diseñado por la Secretaría de Seguridad Pública y aprobado por la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, en su sesión extraordinaria celebrada el 2 de marzo de 2009, mismo que fue ratificado en la Vigésimo Séptima Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, llevada a cabo el 26 de noviembre de 2009.

c) Interconexión a Plataforma México.- Se consolidó la integración de dichos municipios a la red de comunicaciones de Plataforma México y se capacitó a alrededor de 10,000 elementos en el uso de sus herramientas y aplicativos.

d) Estandarización salarial homologada.- Los municipios beneficiados por el Subsemun adquirieron el compromiso de reestructurar el estado de fuerza de sus corporaciones y aplicar los recursos, específicamente, para la estandarización salarial homologada.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para fortalecer las capacidades de los cuerpos policiales municipales, los resultados no han sido los esperados.

Entre 1994 y 2009, los delitos del fuero común representaron entre el 92 y el 95 por ciento de la incidencia delictiva nacional. Entre 2005 y 2009, se ha observado un incremento constante en la comisión de estos delitos.

Por otra parte, de los 892,854 delitos denunciados de enero a junio de 2010, 92.18% correspondieron al fuero común (823,032). A lo largo del presente año, tampoco se aprecia reducción alguna en la comisión de estos delitos.

Del conjunto de los delitos del fuero común, el robo, en todas sus modalidades, es el delito de mayor incidencia y, por lo tanto, el que representa el mayor problema e impacto en la seguridad de los ciudadanos. Según las encuestas de victimización, este delito representa cerca del 80% del total de los delitos que se cometen a nivel nacional, y el 40% de los que son denunciados ante el Ministerio Público.

La incidencia, tanto de este delito como del resto de los del orden local, no es ajena al crimen organizado, el cual, en su operación busca articular y controlar a la delincuencia del orden común. El robo, por ejemplo, suele ser el primer eslabón en la cadena delincencial; de no ser atendido y sancionado oportunamente por la autoridad, genera impunidad y motiva la comisión de delitos tales como la extorsión, el secuestro, entre otros.

El panorama anterior se debe a un deterioro estructural de las policías municipales a lo largo de los últimos años. Los factores que han incidido en dicho deterioro son:

En primer lugar, la policía en México, a lo largo de su derrotero institucional, no había tenido un modelo policial claro, ya que existe una especie de patrón inercial de prácticas policiales desarrolladas a lo largo de décadas. Lo anterior nos lleva a replantear sus atribuciones y funciones en aras de salvaguardar el orden y la paz públicos.

En segundo lugar, existen alrededor de 2,000 instituciones de policías municipales, las cuales cuentan con procedimientos muy variados y difusos, así como con acentuadas disparidades estructurales, presupuestales y de equipamiento. Este desequilibrio policial se verifica en aspectos tales como: la tasa policial y cobertura; recursos materiales; ingresos y prestaciones sociales; procesos de reclutamiento y selección, de formación y escalafón. Lo anterior, ha tenido como consecuencia patentes diferencias en la calidad del desempeño de la función policial, dificultando el cumplimiento coordinado de la misma, a pesar del esfuerzo desplegado con los lineamientos derivados de la reforma constitucional de 2008.

En tercer lugar, la falta de homologación y estandarización en materia de ingreso, capacitación y operación, aunada, en algunos casos, al reduci-

do número de integrantes en las instituciones municipales, las han vuelto proclives a la cooptación, corrupción e infiltración por parte del crimen organizado. Prueba de ello, son los desafortunados eventos en los que se han visto involucrados principalmente policías municipales, en acciones de insubordinación a sus mandos operativos y de evidente corrupción, generando con ello desconfianza en las policías por parte de la sociedad y las propias autoridades, quienes paulatinamente han reducido sus atribuciones.

En cuarto lugar, se presenta un gran rezago en términos de capacitación. Alrededor del 80% de las academias de formación de policías preventivos que existen en el país fueron fundadas después de 1980, gracias a esfuerzos aislados que resultaron en programas de estudio carentes de criterios homologados a nivel nacional, en términos de perfiles, funciones y jerarquías.

En quinto lugar, el nivel educativo de los policías municipales no corresponde a las funciones que desarrolla ni cumple con los estándares mínimos de profesionalización de la función policial: 2% de los efectivos municipales son analfabetas o carecen de instrucción, mientras que 68.3% sólo cuentan con educación básica.

En sexto lugar, existen claras diferencias en las condiciones laborales de los miembros de las distintas corporaciones policiales. Aproximadamente 61% de los policías municipales perciben un salario mensual inferior a 4,000 pesos, cantidad que resulta insuficiente para sostener una calidad de vida aceptable. Ser policía en México significa tener un empleo pésimamente remunerado, altamente riesgoso y con un estigma social sumamente negativo; por lo que se ha convertido en una actividad secundaria que se abandona en cuanto surge una mejor opción laboral. La incapacidad de vislumbrar un futuro para aquellos hombres y mujeres con vocación de servicio que optan por la carrera policial es evidente, por lo que no debe extrañar esta gran rotación de personal policial en las corporaciones.

En séptimo y último lugar, la creciente desconfianza en la institución policial y los severos cuestionamientos respecto de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública, derivados, entre otras cosas, del actual sistema de fragmentación de las instituciones policiales, de la limitada coordinación en su actuación, así como de la falta de claridad en la distribución de competencias para el ejercicio de dicha función, han ocasionado el incremento de los índices de delincuencia, creando la concepción de ineficacia del Estado para enfrentar el fenómeno delictivo.

En razón a lo anterior y a la debilidad institucional de gran parte de los cuerpos de seguridad pública municipal del país, se estima conveniente que

sólo los cuerpos policiales estatales o los municipales que acrediten cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional puedan hacerse cargo de todas aquellas acciones que conforman la función de seguridad pública, en tanto se consolida el sistema de desarrollo policial, en los términos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En caso de que los municipios no puedan cumplir con las condiciones que establezca la Ley General, los servidores públicos que formen parte de sus corporaciones deberán ser integrados a los cuerpos estatales para sumarse a los procesos de certificación y profesionalización. Los municipios que se encuentren en el supuesto anteriormente descrito no podrán conservar unidades de policía o servidores públicos que desempeñen ningún tipo de función de seguridad.

En este escenario el Ejecutivo Federal ha sostenido diversos Diálogos por la Seguridad, Hacia una Política de Estado, con legisladores, gobernadores, alcaldes, líderes religiosos, representantes de la sociedad civil, empresarios, académicos, de los que se han obtenido las siguientes líneas estratégicas: 1.- Fortalecer las instituciones de seguridad pública, particularmente, ministerios públicos, jueces y policías; 2.- Poner énfasis en la prevención social de la violencia y el delito, con programas específicos de educación, deporte, recreación y trabajo para jóvenes; 3.- Fortalecer la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y, en su caso, entre los distintos poderes públicos, en materia de seguridad pública, y 4.- El seguimiento, evaluación y control de los programas y acciones en materia de seguridad pública, a cargo de organizaciones y representantes de la sociedad civil.

Por ello resulta impostergable la formulación de políticas públicas de seguridad, democráticas, incluyentes, modernas, reconfigurando la relación ciudadano-policía, construida con políticas públicas participativas que faciliten la reconstrucción del tejido y la cohesión sociales. Desde esta perspectiva el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, la reorganización del mando y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, para lograr la homologación de procedimientos, de operación y actuación policial y con ello recuperar la confianza ciudadana y asegurar las condiciones mínimas que salvaguarden sus derechos y el pleno ejercicio de sus libertades, es parte de la respuesta a la crisis policial, ministerial y judicial que vive el país.

Es claro que de continuar con el actual esquema de policías municipales, que implica en su operación una diversidad de mandos, sería casi imposible avanzar en la construcción de un modelo policial moderno, eficiente y transparente, con la capacitación necesaria, que responda a las necesidades

actuales y represente un proyecto de vida para sus integrantes, capaz de mantenerlos alejados de la corrupción y el abuso de poder. En el debate sobre la propuesta de unificación, la pregunta pertinente es ¿Qué policía queremos en el marco de una política de seguridad que logre la confianza y el apoyo social?

De igual forma, la falta de claridad en la distribución de competencias ha provocado un alto grado de confusión en el ejercicio de la función de seguridad pública, lo que ha fomentado la evasión de las responsabilidades policiales en sus respectivos ámbitos de competencia, generando espacios de impunidad. Por lo tanto, es necesario dotar al Estado Mexicano de herramientas que permitan alinear sus capacidades en el combate a la delincuencia, a través de una recomposición de competencias entre los distintos órdenes de gobierno.

Para lograr instituciones de seguridad locales acordes con las necesidades de la sociedad, es indispensable implementar la policía de proximidad vecinal, comunitaria, como el fundamento de la estructura policial estatal y municipal. Esta perspectiva es coincidente con la tendencia internacional dominante encaminada a fortalecer las capacidades locales para construir intervenciones multisectoriales a favor de la seguridad y la convivencia.

El modelo de policía que se propone es un modelo flexible y descentralizado de naturaleza civil, no militarizado; su ámbito territorial parte de lo local o municipal; en caso de que se cumplan las condiciones objetivas de desarrollo institucional.

En el momento actual de México debemos plantearnos, entre otros, los siguientes asuntos críticos: si preferimos cantidad por calidad de elementos policiales; si resolvemos la mala distribución y cobertura actual; la conveniencia de contar con agentes más jóvenes; la estigmatización social; los desequilibrios o desbalances; la inestabilidad por la alta rotación de los elementos policiales; en suma, debemos plantearnos la asunción de un modelo policial claro, identificable, diferenciable.

Los modelos policiales exitosos son herramienta indispensable de una política de Estado de seguridad; garantizan la profesionalización; su racionalidad implica alianzas estratégicas y, por supuesto, no son modelos “puros”, sino flexibles o híbridos.

En conclusión, se trata de un modelo policial que exige doctrina propia, liderazgo, inteligencia y contrainteligencia, carrera policial, régimen disciplinario, e imagen pública respetable.

Así pues, la propuesta del mando único policial estatal subsidiario, tiene las siguientes premisas:

a) Se crean o fortalecen policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social.

b) Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el gobernador de cada entidad.

c) Adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.

d) Adiciona el “principio de corresponsabilidad”, el cual consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por la otra, con el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.

e) Defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.

f) Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial, por encima del componente tecnológico.

g) Apuesta por la carrera policial para aquellos hombres y mujeres que buscan como proyecto personal de vida, la profesión policial.

Los retos actuales sugieren la necesidad de contar con policías federales, estatales y en su caso, policías municipales certificadas destinadas a la prevención y reacción inmediata en contra de los delitos, en especial aquellos vinculados con el accionar de la delincuencia organizada y de alto impacto social, en el que la inteligencia y la contrainteligencia deben constituir sus pilares. De igual forma, con cuerpos estatales y en su caso policías municipales certificadas que atiendan y resuelvan problemas cotidianos de violencia doméstica y delincuencia común, apostando por la prevención, la tranquilidad, el orden público y la paz social.

Así lo entiende la propuesta de mando único subsidiario o flexible que hoy se pone a consideración de esa Honorable Asamblea, al reconocer la diversidad policial en el nivel municipal y aceptar la permanencia de aquellos cuerpos policiales que cumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional determinados por la Ley General.

Asimismo se incluye la figura de “reacción inmediata” de las policías, ésta consiste en hacer frente a las conductas delictivas al momento de ejecutarse y debe circunscribirse únicamente al momento mismo de la comisión de dichas conductas, de allí que se le denomine inmediata y que su naturaleza sea policial y puramente operativa, lo que de ninguna manera debe

confundirse o interpretarse en detrimento de las funciones de investigación y persecución de los delitos, ya que la conducción jurídica corresponde al Ministerio Público.

El concepto de reacción inmediata no se contrapone con las facultades, atribuciones y principios que rigen la actuación del Ministerio Público, ya que se trata de momentos diferenciados de actuación; siendo que la reacción inmediata responde a la necesidad de protección y reacción policiaca, respecto de riesgos o afectaciones directas a la integridad física, derechos, libertades y patrimonio de las personas.

Además, es menester dejar taxativamente establecido que será en la ley secundaria en donde se regulen con mayor precisión los límites y condiciones de la actuación policiaca en estas circunstancias.

La reacción inmediata será corresponsabilidad de todas las instituciones policiales, ya que con esta medida se busca, por ejemplo, que en casos de un enfrentamiento contra la delincuencia, cualquier policía de los tres órdenes de gobierno tenga la obligación de actuar y apoye de la forma más adecuada a las otras corporaciones en circunstancias específicas de tiempo, modo y lugar. Una vez concluida la perturbación grave del orden y la paz pública o situación operativa extraordinaria, las instituciones federales, estatales y en su caso municipales volverán a realizar sus funciones ordinarias y consignarán de ser el caso, ante las autoridades correspondientes, a los delincuentes que hayan sido detenidos; rendirán los informes policiales correspondientes para apoyar las indagatorias y cumplirán las disposiciones que, de acuerdo a sus atribuciones, las leyes les señalen.

Por otro lado, se propone que las policías de cada estado operen bajo un solo mando, que originariamente será ejercido por el gobernador, pudiendo éste nombrar al titular de dichas policías. Éstas se encargarán de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo, realizar funciones de prevención de la violencia y los delitos, de investigación para hacerla efectiva, de reacción inmediata en contra de los delitos y la sanción de infracciones administrativas.

Asimismo, se propone que los municipios, para contar con policías deberán no sólo certificar a sus integrantes a través de las evaluaciones de control de confianza, sino acreditar que las instituciones mismas cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que establezca la Ley General para las policías. En caso de que estos cuerpos policiales municipales no logren obtener la acreditación correspondiente, quedará a cargo de la policía

estatal respectiva, bajo el mando del gobernador, quien estará obligado a garantizar la seguridad pública en los municipios en todo momento, de manera inmediata y sin excepción, cuando así lo soliciten los presidentes municipales.

Ahora bien, las policías municipales que logren acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional estarán bajo el mando del gobernador, quien designará a su director o titular a propuesta del presidente municipal respectivo, y lo removerá libremente. En caso de no recibir la propuesta correspondiente, el gobernador podrá designar un director provisional. El gobernador deberá atender los requerimientos que en la materia de seguridad pública le formulen los presidentes municipales.

Los municipios que no tengan policías municipales, contarán con servidores públicos o agentes municipales que estarán bajo el mando de los presidentes municipales, y les corresponderá auxiliar en las tareas de tránsito, vialidad y en la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y bandos municipales, aplicar sanciones administrativas y demás que determine la Ley. Cabe señalar que a partir de la reforma, los “bandos de policía y buen gobierno” ajustarán su denominación a la de “bandos de gobierno”.

Los servidores públicos o agentes municipales gozarán de la facultad de prevenir e imponer sanciones ante faltas administrativas o en su caso, hacerla del conocimiento de la autoridad competente, así como de reportar aquellos servicios públicos deficientes o de mala calidad, como alumbrado público y recolección de basura. Tendrán también la potestad de recibir reportes y detectar insuficiencias y anomalías en la infraestructura, servicios y, en general, en el entorno espacial de las comunidades a las que se deben.

Los cuerpos policiales municipales que no logren cumplir con la acreditación de las condiciones objetivas de desarrollo institucional, deberán transferir sus recursos humanos, materiales y financieros a la policía estatal correspondiente.

Por otro lado, en el proyecto se prevé la creación de policías únicas para aquellos municipios que formen parte de zonas metropolitanas de una misma entidad federativa, las cuales llevarán precisamente ese nombre y tendrán las mismas funciones que las policías municipales. En ese sentido, las actuales corporaciones municipales deberán transferir sus recursos humanos, materiales, financieros a la nueva policía metropolitana, a fin de homologar las acciones que en materia de seguridad pública se realicen en una zona geográfica determinada, en la que incida la jurisdicción territorial de diversos municipios.

En caso de que este cuerpo policial metropolitano no logre cumplir con las condiciones objetivas de desarrollo institucional que determine la Ley

General para integrar un cuerpo metropolitano, en los municipios que formen parte de la zona metropolitana correspondiente la seguridad pública quedará a cargo de la policía estatal.

Las policías metropolitanas que logren acreditar que cumplen con las condiciones objetivas de desarrollo institucional estarán bajo el mando del gobernador, quien designará a su director o titular y lo removerá libremente, en los términos que establezca la Ley General.

Ahora bien, en lo que a las funciones de prevención y reacción inmediata en contra de los delitos se refiere, se propone que tanto las policías federales, estatales y, en su caso, municipales deberán desempeñarlas con independencia de que la conducta delictiva corresponda al fuero federal o común, reconociendo que la calificación del fuero es función del Ministerio Público de la Federación y de las entidades federativas. Lo anterior, tiene como objeto evitar que los cuerpos policiales evadan sus responsabilidades bajo la excusa de la no competencia, por lo que adicionalmente se propone consagrar los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad.

El “principio de subsidiariedad” o “de complementariedad escalonada” establece que el orden de gobierno más amplio, distante o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más próximo o cercano a la ciudadanía puede hacer. Sólo cuando éste no pueda, no sepa o no quiera resolver los problemas públicos de su comunidad, entonces entra complementariamente el siguiente orden de gobierno. En la realidad actual del país, ante las debilidades estructurales del orden municipal en materia de seguridad pública, el siguiente orden de gobierno, el estatal, debe tener capacidades suficientes para hacerse cargo de responder a las exigencias ciudadanas y, cuando éste tampoco pueda hacerlo, entonces el siguiente círculo concéntrico gubernamental debe asumir las tareas.

Es un principio rector en la construcción de políticas públicas de seguridad preventiva asegurar que los modelos de la seguridad ciudadana y la función policial apliquen el principio de subsidiariedad, de manera que los municipios fortalezcan su capacidad de ejercer su liderazgo. Se debe partir de este principio en el diseño de las bases normativas que distribuyan las competencias policiales, “de manera que se logre un equilibrio entre el abatimiento de la dispersión y la atención ágil, profesional e inmediata al ciudadano en tareas de seguridad y convivencia”. Esto permitirá operar y medir el modelo de policía desde la perspectiva de un nuevo sistema de indicadores transversales que sujete el quehacer policial al desarrollo social, personal y comunitario.

El “principio de corresponsabilidad” consiste en la obligación compartida que tienen todas las instituciones de seguridad pública del país, de salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlos. Asimismo, refiere el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para el debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.

Complementariamente y reconociendo que en la actualidad existen casos en los que la concurrencia de cuerpos policiales evita el cumplimiento de los fines de la seguridad pública, derivado de la ausencia de coordinación y mando, se propone que la ley secundaria defina los supuestos en los que la policía federal dirigirá operativamente a la policía estatal y, en su caso, municipal o metropolitana.

Por otro lado, la iniciativa prevé un sistema de subsidiariedad en un segundo nivel en materia policial. Esto es, que la policía federal podrá asumir la conducción de las policías estatales en aquellas entidades federativas en las que sus mandos superiores no cumplan los fines de la seguridad pública, lo mismo por incapacidad, que por corrupción o cooptación, o por cualquier otra circunstancia que impida el cumplimiento de los mismos.

En congruencia con lo hasta aquí expuesto, se propone ampliar las facultades del Congreso de la Unión para distribuir competencias y desarrollar las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública previstas en el artículo 21 constitucional.

Por lo expuesto y con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, y en términos del artículo 135, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el
que se reforman diversos artículos de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforman los artículos 21, párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero; 73, fracción XXIII; 115, fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h) y el párrafo primero de la fracción VII; se adicionan el párrafo décimo, así como los incisos b) y c), recorriéndose en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción VII del artículo 115; un párrafo tercero y cuar-

to, así como los incisos a) a c) a la fracción VII del artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos, y comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, corresponsabilidad, subsidiariedad y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

La prevención y reacción inmediata en contra de los delitos será corresponsabilidad de las policías federales, estatales, del Distrito Federal y, en su caso, de las policías municipales o metropolitanas acreditadas.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la Federación, los estados, el Distrito Federal y, en su caso, las municipales y metropolitanas acreditadas, deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines y objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) ...

b) La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones policiales.

c) Los supuestos en los cuales la policía federal deba asumir el mando y conducción de las policías estatales y los procedimientos correspondientes para hacerlo, así como los supuestos y procedimientos en los cuales las policías estatales asuman la conducción de las municipales o metropolitanas acreditadas, cuando incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional o los fines propios de la seguridad pública; así como aquéllos

en los que la policía federal dirija operativamente a dichas instituciones policiales en la reacción inmediata en contra de delitos.

d) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

e) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

f) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

g) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios, para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Artículo 73. ...

I. a XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan la distribución de competencias, los ámbitos de concurrencia y las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios; desarrollen las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y establezcan y organicen las instituciones de seguridad pública en materia federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución;

XXIV. a XXX. ...

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los estados, los bandos de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

a) a e)...

III. ...

a) a g) ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal en los casos en que cuenten con institución policial acreditada, tránsito y vialidad, e

i) ...

...

...

...

IV. a VI. ...

VII. Las policías municipales acreditadas conforme al artículo 21 de esta Constitución y la Ley General de la materia, estarán bajo el mando del gobernador, quien designará a su titular a propuesta del presidente municipal, en los términos que señale la Ley General y podrá removerlo libremente.

Las policías metropolitanas acreditadas estarán bajo el mando del gobernador, quien designará y removerá libremente a su titular.

A las policías municipales o metropolitanas acreditadas les corresponderá realizar las funciones de proximidad vecinal, vigilancia y aplicación de los bandos y reglamentos municipales. También coadyuvarán y actuarán bajo el mando de la policía estatal correspondiente en las funciones a que se refiere la fracción VII del artículo 116.

La Ley General establecerá las hipótesis y procedimientos mediante los

cuales los municipios podrán contar con policía municipal, así como los casos en que se puedan acreditar policías metropolitanas.

...

VIII. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a VI. ...

VII. ...

...

Sin perjuicio de la competencia de la Federación en materia de seguridad pública, en el ámbito de los estados, la función de la policía corresponde originariamente a los gobiernos estatales y su mando recae en el gobernador del estado.

El mando y funcionamiento de la policía en el ámbito estatal, se sujetará a las siguientes bases:

a) El titular de la policía estatal será nombrado y removido libremente por el gobernador.

b) A la policía estatal le corresponderá realizar las funciones que señalen la Ley General y las de los estados en materia de seguridad pública, tendientes a salvaguardar la integridad, los derechos, las libertades y el patrimonio de las personas, así como preservar el orden y la paz públicos y, en su caso, restablecerlo; realizar funciones de prevención de la violencia y de los delitos, reaccionando de manera inmediata en contra de los mismos, así como ejercer subsidiariamente las funciones señaladas en el párrafo tercero de la fracción VII del artículo 115, en los municipios que no cuenten con policía municipal o metropolitana acreditada.

c) El gobernador deberá garantizar en todo momento la seguridad pública en su estado y deberá atender los requerimientos que en la materia le formulen los presidentes municipales.

Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

Artículo segundo. A la entrada en vigor del presente decreto, los gobernadores asumirán el mando de todas las policías de su estado. Aquéllos podrán ratificar a los titulares de la policía municipal preventiva o su equivalente, o en su caso, removerlos y solicitar a los presidentes municipales la propuesta de los sustitutos.

Artículo tercero. Los gobernadores de los estados, de manera inmediata, realizarán las acciones necesarias para fortalecer, y en los casos en que ésta no exista, implementar la estructura y operación de la Policía Estatal, las cuales deberán culminar dentro de un plazo no mayor a catorce meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Durante los dos años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, los gobernadores deberán rendir un informe trimestral al Consejo Nacional de Seguridad Pública sobre la observancia del presente decreto.

Las ministraciones correspondientes a los gobiernos de los estados relativas a las transferencias federales en materia de seguridad pública se realizarán conforme al avance en el cumplimiento de las obligaciones previstas en el presente decreto para la implementación de la Policía Estatal que se presenten ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Artículo cuarto. En un plazo que no excederá de catorce meses a partir del día siguiente en que se publique el presente decreto, los municipios deberán solicitar la verificación y, en su caso, la acreditación de las condiciones objetivas de desarrollo institucional ante el órgano que determine la Ley General.

Artículo quinto. Dentro de los seis meses siguientes a la publicación del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, atendiendo a lo dispuesto en el presente decreto, debiendo establecer en dicha reforma, un plazo no mayor a ocho meses a partir de su publicación para que los municipios que hayan cumplido con el Desarrollo Policial realicen

la solicitud para obtener la acreditación de cumplimiento de las condiciones objetivas de desarrollo institucional que determine la Ley General.

Artículo sexto. El Ejecutivo Federal, los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán incluir en el proyecto de presupuesto de egresos correspondiente las partidas presupuestarias necesarias para la implementación del presente decreto y el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, deberán aprobarlas o, en su caso, hacer las modificaciones respectivas.

Las partidas correspondientes deberán señalarse en el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato siguiente a la entrada en vigor de este decreto, así como en los presupuestos subsecuentes. Dichas partidas deberán utilizarse para financiar los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, así como la profesionalización de los integrantes de las corporaciones policiales estatales y, en su caso, municipales o metropolitanas.

Reitero a usted ciudadano presidente, las seguridades de mi consideración más distinguida.

Palacio Nacional,

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa

Proceso legislativo. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen correspondiente.

2010

Partido Revolucionario Institucional La Conferencia Nacional de Municipios de México*

En términos de lo dispuesto por el artículo 40 de nuestra Constitución, ha sido voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta por estados libres y soberanos, autónomos según la teoría constitucional en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de nuestra ley fundamental. El artículo 115 establece que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.

El federalismo es una forma de Estado constituida por la voluntad de entidades políticas soberanas que lo conforman, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo principal de formar una nación única, en pro del desarrollo de todas y cada una de las entidades y municipios.

El auge del federalismo que se da durante la década de los noventa, como un deseo de los ciudadanos de consolidar la democracia con gobiernos responsables que representen los intereses de los votantes como lo señala Ronald Watts, genera que la colaboración gobernantes-gobernados sea más estrecha; hecho que se ejemplifica a la perfección con el funcionamiento de los municipios en nuestro sistema federal, en donde la labor de los regidores se nutre de la voluntad del pueblo al tener un contacto más cercano con ellos, independientemente de que también sufren los problemas o gozan de los beneficios de su gestión de manera directa.

* *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, primer periodo ordinario del segundo año, núm. 3151-II, 30 de noviembre de 2010.

Esto que suena como el ideal en la vida municipal, se enfrenta con el grave hecho de que pese a este conocimiento de la problemática, el cumplimiento de las funciones municipales queda supeditado a la desproporción estructural de los mismos, lo que implica una urgente necesidad de asociarse en grupos que les permitan adquirir una mayor fortaleza compartiendo experiencias y logros.

La libre asociación como uno de los derechos fundamentales plasmados en el texto de la Carta Magna, persigue una actividad sustentada en los principios de equidad que deben regir las relaciones entre los individuos, esto se ha integrado al orden municipal, para cimentar la justa colaboración entre municipios y estados, como la base de federalismo democrático y participativo, tal y como se observa en el penúltimo párrafo de la fracción III del ya mencionado artículo 115 constitucional, que dota a los municipios de la facultad de coordinarse o asociarse libremente para garantizar la más eficaz prestación de los servicios públicos o un mejor desempeño en el ejercicio de las funciones que les correspondan, lo que redundará en beneficio de la sociedad, con gobiernos más activos y cooperativos.

En la gran mayoría de los países del mundo, los municipios cuentan con una institución que impulsa las reformas institucionales y legislativas necesarias para fortalecer su tarea diaria, se trata de instituciones que potencializan el desarrollo local, y que en los países más avanzados del mundo ha sido un factor importante en el proceso de desarrollo nacional.

Son claros los ejemplos de la funcionalidad y ventajas de la asociación de los municipios para cumplir de manera más eficiente los objetivos que éstos persiguen. En países como Argentina, Brasil y Ecuador, con los que tenemos una afinidad cultural, son importantes los alcances que se han tenido con la asociación municipal.

La Federación Argentina de Municipios (FAM), organismo que aglutina a la totalidad de ellos, ha sido el pilar del fortalecimiento hacendario de los gobiernos municipales, la homologación para la contratación de empresas prestadoras de servicios municipales, sujetas a estándares y bajo un estricto registro, sin dejar de mencionar la implementación de un servicio de carrera a nivel municipal que redundará en personal que asegura la continuidad y profesionalización de las labores durante los cambios de periodos de gobierno, además son reconocidos como un interlocutor válido por las dependencias del gobierno federal lo que les permite obtener importantes resultados a favor de los gobiernos locales.

La Confederación Nacional de Municipios de Brasil (CNM), que acaba de

cumplir 30 años, cuenta con un ambicioso programa de capacitación municipal nacional sobre los principales ejes de las administraciones municipales; además, ha logrado fortalecer las haciendas municipales. En el plano social, han contribuido a que los municipios sean los principales impulsores y rectores del desarrollo de sus comunidades.

La Asociación de Municipios Ecuatorianos (AME) ha logrado impulsar importantes iniciativas como la Ley del Servicio Público que brinda mayores atribuciones a los cabildos. Son considerados interlocutores válidos por la Presidencia de la República y, por ende, incluidos en el proceso de toma de decisiones que repercuten en el ámbito local. Además, cuentan con los recursos para programas de capacitación sobre diversos temas, entre los que destacan los planes de desarrollo y la presupuestación, entre otros.

En nuestro país, la asociación de municipios no es nueva, no se está ante una propuesta improvisada para el surgimiento de figuras, sino en capitalizar la experiencia internacional y nacional con la que ya se cuenta, para atender las graves deficiencias y obstáculos a los que se enfrentan los gobiernos municipales.

Son 2 mil 440 municipios en México que en el ámbito de la fortaleza institucional, resienten los efectos de un modelo de desarrollo que en lo político, en lo hacendario, en lo institucional y en lo competencial, les impide contribuir efectivamente al desarrollo local, en perjuicio de la sociedad.

El fuerte centralismo político y constitucional vigente en México genera un tercer orden de gobierno débil, con ataduras legislativas y con “nudos” estructurales (falta de reelección, periodos cortos de tres años, marginalidad fiscal, etcétera) que nulifican su vocación de instrumento central para elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Los gobiernos municipales tienen rezagos importantes en el ejercicio de sus gestiones, principalmente por la carencia de políticas públicas nacionales que les permitan dotarse de recursos humanos de calidad, capacidad técnica instalada y alianzas permanentes que propicien la consolidación de administraciones locales profesionales.

La corta duración del periodo de gobierno municipal en nuestro país, considerando que en América Latina sólo México y Haití tienen periodos de 3 años sin reelección, repercute en la interrupción de proyectos y la falta de profesionalización de los funcionarios municipales; a ello se suma la alta rotación de los propios funcionarios, cuyo promedio nacional es del 83 por ciento.

La comunicación y colaboración con los estados y la federación es deficiente y limitada, lo que impide una eficaz coordinación que clarifique la

estructura de competencias y permita servir mejor a los ciudadanos; esto en general se debe a que los municipios no cuentan con una instancia de apoyo que compense sus deficiencias.

Los gobiernos municipales requieren una instancia aliada que les permita contar con asesoría especializada, apoyo técnico, servicios de consultoría, integración de proyectos, desarrollo de políticas públicas locales, mejoramiento de los servicios públicos o información sobre experiencias exitosas replicables, para compensar las carencias estructurales del municipalismo mexicano.

Las asociaciones municipalistas en México han tratado de paliar estos problemas, los cuales no han prosperado ante la diversidad de organismos que trabajan más en cuestiones de ideología política o territorial, que como organismos de coordinación y unificación de la agenda municipalista.

A finales de los años noventa se constituyen las primeras asociaciones vinculadas en forma clara con sus respectivos partidos políticos, AMMAC (PAN), FENAMM (PRI) y AALMAC (PRD) y en los años posteriores surgen otras redes partidistas. Asimismo surgieron algunas asociaciones vinculadas a temas de interés para los municipios, como salud, educación y turismo, así como otras que responden a necesidades regionales o estatales.

Los objetivos de cada asociación son similares, sin embargo operan de forma aislada y por tanto limitada. Por ello es necesario crear un frente común de los municipios, que promueva iniciativas capaces de impulsar reformas estructurales en los ámbitos político, legislativo y hacendario que fortalezcan a los gobiernos municipales y que impulsen el fortalecimiento y modernización de las finanzas y de la hacienda pública municipal.

Por lo anterior es necesario unificar el movimiento municipalista en México, creando una Conferencia Nacional de Municipios de México, como organismo público que integre a la totalidad de los municipios y asociaciones, el cual sea un ente que logre la interlocución entre ellos, así como con los estados y la Federación, a fin de participar y colaborar en las relaciones entre los tres órdenes de gobierno de nuestro país.

Teniendo en consideración que el municipio es la primera forma de organización política de nuestro país, propongo consolidar la Conferencia Nacional de Municipios de México, mediante su incorporación en la planeación nacional del desarrollo, con la adición de un apartado C al artículo 26 constitucional, garantizando su permanencia como un organismo público plural que contribuya al fortalecimiento del federalismo con el propósito de atender las necesidades colectivas, equilibrar, armonizar y estimular el crecimiento económico de nuestras entidades federativas, de nuestras regiones

y municipios, en el marco de un verdadero diálogo y concertación con los poderes federales.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Conferencia Nacional de Municipios de México

Artículo único. Se adiciona un apartado C, al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 26. ...

A.

B.

C. Para conseguir una verdadera planeación nacional del desarrollo, se crea la Conferencia Nacional de Municipios de México como el organismo público permanente, de representación, vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación de todos los municipios del país, con los estados y la Federación, cuyo propósito será brindar apoyo técnico a los municipios y participar activamente en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas integrales que atiendan sus necesidades y propicien el desarrollo equilibrado entre los tres órdenes de gobierno, de conformidad con la ley que para el efecto expida el Congreso de la Unión.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente

decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Orgánica de la Conferencia Nacional de Municipios de México, la cual definirá su estructura y atribuciones.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de noviembre de 2010

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

Proceso legislativo. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Desechada el martes 1 de julio de 2012, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

2010

Varios partidos políticos

Municipios y zonas metropolitanas*

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Alma Carolina Viggiano Austria, del PRI, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios

Los que suscriben, diputados y senadores integrantes de los diversos grupos parlamentarios de esta LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, participantes en la Mesa interparlamentaria para la adecuación del marco jurídico federal en materia metropolitana, coordinada por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Senadores, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, sometemos a consideración del Pleno de esta Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desarrollo metropolitano, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

1. El fenómeno metropolitano y su regulación

La formación y crecimiento de zonas metropolitanas constituye un aspecto clave en la acelerada urbanización y en el desarrollo económico y social del país. De acuerdo con los resultados preliminares del Censo 2010, el 55.8 por

* *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, primer periodo ordinario del segundo año, año XIV, núm. 31562-A-I, 15 de diciembre de 2010.

ciento de los mexicanos se asienta en alguna de las 56 zonas metropolitanas del país en apenas un 7 por ciento del territorio nacional. Con independencia del método de delimitación utilizado, el crecimiento de zonas metropolitanas ha sido vertiginoso en las últimas tres décadas. En 1976 se reconocían 12; para 1986 eran 26; en 1993 se identificaba a 37, para el año 2000 había 48 y en 2005 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Población (Conapo), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Gobernación (Segob) reconocen 56.¹

Las zonas metropolitanas han sido tratadas hasta ahora como áreas de conurbación; no obstante, son mucho más que eso. Se trata de grandes conglomerados de población, que se expandieron desde alguna ciudad central hacia diversos municipios contiguos, a partir de la distribución de la actividad económica, la infraestructura y el equipamiento urbano, de tal manera que entre ellos se establece una necesaria e irreversible interdependencia económica y urbana.

A la zona metropolitana concurren necesariamente autoridades de distinto nivel y ámbito de competencia y la regulación de su desarrollo implica, además, la coordinación entre ramos de la administración pública, la planeación intermunicipal y la concertación del sector público con los sectores privado y social a esa escala.

Actualmente, en 29 entidades federativas existe una zona metropolitana y 329 municipios y 16 delegaciones forman parte de alguna de ellas. De las 56 zonas metropolitanas, 7 se localizan en la frontera con Estados Unidos de América: Tijuana (Baja California), Ciudad Juárez (Chihuahua), Piedras Negras (Coahuila), Matamoros, Nuevo Laredo (Tamaulipas), Reynosa-Río Bravo (Tamaulipas) y Mexicali (Baja California); 9 son portuarias o albergan desarrollos marítimos: Tijuana-Playas de Rosarito (Baja California), Guaymas (Sonora), Puerto Vallarta (Jalisco-Nayarit), Tecomán (Colima), Acapulco (Guerrero), Cancún (Quintana Roo), Coatzacoalcos y Veracruz (Veracruz) y Tampico (Tamaulipas) y las 40 restantes se localizan al interior del territorio nacional, abarcando capitales de los estados y las principales ciudades medias del país.

El problema fundamental no es solamente el tamaño de las ciudades que integran una zona metropolitana, tampoco la complejidad administrativa y operativa que entraña su adecuado funcionamiento urbano, ni siquiera lo es principalmente la provisión de infraestructuras y la dotación de equipamientos, sino que consiste en garantizar que municipios y entidades federativas se coordinen entre sí y planeen conjuntamente el

funcionamiento económico y urbano, así como opciones para su desarrollo sustentable, con base en criterios técnicos comunes que trasciendan la extracción partidista de la autoridad, la duración del mandato del gobierno y la eventual alternancia política.

En pocas palabras, la adecuación del marco jurídico debe prever que el desarrollo metropolitano sea viable y consistente en cualquier parte del territorio nacional, que derive en calidad de vida para la población asentada en zonas metropolitanas y que en éstas se puedan aprovechar las capacidades productivas y ventajas competitivas que contribuyen a un desarrollo económico y social justo.

Para los especialistas es evidente que el país tiende hacia la concentración de la población y las actividades económicas y sociales en las metrópolis,² y que éstas representan la fuente de los problemas más complejos de habitabilidad y convivencia social y, al mismo tiempo, de las mayores oportunidades de generación de inversión, empleo y valor económico agregado que se traduzca en bienestar social.

El Reporte General de Asentamientos Humanos 2011 del programa de las Naciones Unidas Hábitat establece claramente que 75 por ciento de la emisión de gases efecto invernadero son emitidos por las ciudades debido fundamentalmente al transporte motorizado, al excesivo consumo de energía y a los cambios de uso de suelo. En él se establece que una planificación metropolitana, una ciudad compacta, una movilidad en transporte público y no motorizado y una planificación de largo plazo y participativa genera las condiciones para adaptar y mitigar los cambios climáticos que están afectando al mundo en general.

Las zonas metropolitanas constituyen el componente de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, en ellas se concentra más de la mitad de la población y se genera el 75 por ciento del producto interno bruto del país. De ahí la urgencia de contar con una regulación jurídica de su desarrollo, de tal manera que obligue a la autoridad, de todos los niveles y ámbitos de competencia, a establecer y articular políticas y programas orientados al aprovechamiento del valor estratégico que tienen para el desarrollo nacional. No puede pasar inadvertido que algunas zonas metropolitanas funcionan de polos de desarrollo y redes de flujo comercial, de capitales y de mano de obra calificada con el exterior.

Marco jurídico vigente en materia metropolitana

Es necesario identificar las insuficiencias y deficiencias del marco jurídico vigente, en cuyo diagnóstico debe tomarse en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos en cuanto a la planeación metropolitana y la coordinación intergubernamental requeridas.

La delimitación y declaratoria de zona metropolitana debe ser un proceso formal sujeto a criterios técnicos, que conlleve la distribución de competencias entre los estados y los municipios y, en su caso, la Federación, y debiera estar regulado por la ley en la materia. Hay que evitar la acción pública fragmentada y parcial de autoridades que no reconocen las consecuencias de sus decisiones sobre el entorno metropolitano, tal como autorizar cambios de uso de suelo sin un criterio metropolitano, lo que repercute en el desarrollo urbano armónico con las actividades económicas y sociales a nivel de la metrópoli.

Eso merece mayor atención si se toma en cuenta la ausencia de normas homologadas y, por el contrario, la heterogeneidad de la reglamentación entre municipios y entre entidades federativas, así como la falta de sanción en caso de incumplimiento de acuerdos entre autoridades locales de distinto municipio.

En cada sector económico se presentan requerimientos de localización y utilización del espacio urbano diferentes entre sí; en ocasiones incluso contrapuestos y cuya conciliación solamente puede ser el resultado de una planeación del desarrollo económico y social sobre el conjunto del territorio metropolitano.

La materia relativa a la planeación regional y metropolitana es necesariamente concurrente; conlleva una toma de decisiones concertada entre autoridades electas con distinto nivel y magnitud de representación política y programas de gobierno sobre asuntos, necesidades y problemas que trascienden la esfera de acción municipal y cuyas consecuencias pueden repercutir incluso en el desarrollo de la entidad federativa respectiva. Eso lleva a considerar la región como un ámbito de referencia para la planeación del desarrollo de cada entidad federativa, a esta última como el nivel rector de la planeación metropolitana y, a su vez, ésta debe ser un componente de orden superior a la planeación municipal del desarrollo, es decir conforme a la cual esta última debe guardar la debida congruencia.

Esa lógica es la que permitiría que las obras y los proyectos, para ser de índole metropolitano, deben obedecer a un plan que los articule y en el marco del cual se justifican y complementan mutuamente. Eso permite

economías de escala en cuanto a costos de mantenimiento y ampliación de infraestructura y equipamiento urbano, así como por lo que hace a la prestación de servicios públicos con tarifas competitivas y con similares estándares de calidad en todos los municipios que conforman la zona metropolitana.

Por eso, la planeación regional y la de índole metropolitana, que se establecen mediante la presente propuesta de reforma constitucional, implican considerar por lo menos las siguientes materias, funciones y tareas: la ordenación del territorio; la planeación del desarrollo urbano metropolitano, el suelo y la vivienda; la planeación del desarrollo rural; la promoción de la economía regional y metropolitana; la movilidad de personas y bienes (vialidad y transporte); la ecología y el ambiente; el ciclo integrado del agua que incluye suministro y saneamiento; la recolección y disposición final de residuos sólidos y la seguridad pública, entre otros.

Problemas de gobierno, administración y financiamiento

La planeación y la gestión del desarrollo metropolitano requieren de formas y mecanismos de colaboración y asociación entre municipios y entre entidades de la Federación, que permitan actuar de manera conjunta y coordinada a pesar de que se trate de ciudades y centros de población con diferentes características, tales como tamaño, densidad media urbana, ritmo de crecimiento, capacidades productivas y niveles distintos de competitividad económica y, desde luego, diferentes capacidades de financiamiento público y privado. Las situaciones de gobierno yuxtapuesto o dividido, de pluralismo y alternancia política, más comunes ahora que antes, vienen a complicar ese cometido de planeación de largo plazo y de coordinación entre autoridades de extracción partidista distinta.

Si bien es cierto que varias de las funciones, obras y servicios públicos pueden ser asumidos por los municipios, también lo es que pueden conseguirse ventajas comunes cuando éstos se asocian y colaboran entre sí a escala metropolitana.

Esa es además una manera de acotar los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones, misma que afecta el desarrollo de la metrópoli de que se trate. Por eso es válido poner en entredicho que la suma de decisiones de localización e inversión, pública y privada, tomadas desde cada municipio permita el desarrollo armónico, productivo, ordenado y sustentable de la zona metropolitana a la que pertenece. La evidencia indica que no es así. De hecho, la mayor parte de las zonas metropolitanas registran problemas

derivados de decisiones aisladas por parte de los municipios que las conforman; sobre todo cuando el gobierno estatal correspondiente ha sido omiso al respecto.

Para ilustrar el alcance de este problema, puede tenerse en cuenta quién y cómo debe decidir la congruencia metropolitana de los planes de desarrollo urbano municipales; definir las rutas, interconexiones y modalidades de transporte público entre municipios metropolitanos; en dónde ubicar qué tipo de equipamiento; cuándo ampliar la infraestructura y cómo organizar y operar la prestación conjunta de servicios que sirven a la metrópoli; en qué áreas de ella fomentar el desarrollo inmobiliario privado, la ubicación de vivienda popular y de interés social; qué usos e incentivos otorgar al establecimiento de la industria y el comercio; de tal manera que se vean impulsados la actividad económica y el desarrollo social de cada municipio y de la zona metropolitana.

Estas asimetrías entre los actores públicos y sus programas, la falta de respuestas a las preguntas planteadas, los resultados limitados e incluso negativos de iniciativas de una jurisdicción al margen del resto, así como las asincronías en sus agendas, prioridades y calendarios, son elementos que deterioran la convivencia en los distintos territorios del país, con marcado énfasis en las metrópolis, y que impiden una gestión con visión metropolitana y regional y de largo plazo.

Habría que agregar que el problema referido se agrava debido a la falta de continuidad en las decisiones, los programas, las obras y los proyectos; la competencia por inversiones e incentivos fiscales entre municipios; así como la carencia de instancias colegiadas de intermediación de conflictos, representan serios obstáculos para la gestión y administración del territorio metropolitano. Hay evidencia en todo el país de que los marcos institucionales de actuación en zonas metropolitanas han quedado rebasados, en cuanto a la capacidad de respuesta de las autoridades locales. No es fortuito que recurran y se atengan al financiamiento público que les otorgue la Federación.

Lo expuesto permite justificar la pertinencia de dar un estatuto constitucional a la materia de regulación del desarrollo metropolitano en nuestro país. Entre otras razones conviene destacar que la figura de la conurbación es insuficiente para ser aplicada a la zona metropolitana, que es una realidad territorial, económica y urbana mucho más amplia y compleja.

Por eso, la legislación vigente resulta insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitana. Por consiguiente se carece de instituciones u órganos encargados con las atribuciones suficientes

para ejercer la acción especializada que requiere el ordenamiento territorial y el fomento del desarrollo metropolitano sustentable.

Aun la atribución otorgada al municipio, en el artículo 115 de la Constitución Política, resulta actualmente insuficiente por cuanto hace voluntaria la colaboración y coordinación entre municipios, no sujeta la planeación del desarrollo urbano por parte de éstos a la planeación metropolitana y ésta no es formulada por un órgano especializado que admita la consulta y la participación ciudadana en la toma de decisiones metropolitana.

La Ley General de Asentamientos Humanos vigente no ofrece reglas de distribución y asignación de competencias, facultades y atribuciones, de modo tal que haga vinculante la coordinación, la planeación y la acción conjunta y coordinada, bajo un esquema de mutuas compensaciones a las partes.

Es relevante considerar este aspecto habida cuenta de que no todos los municipios de una zona metropolitana cuentan con la capacidad técnica para diagnosticar y pronosticar las tendencias del crecimiento sociodemográfico y urbano en su territorio, mucho menos a la escala del territorio metropolitano; tampoco para adoptar un modelo de gestión pública con una visión integral metropolitana.

A ello se añade la carencia de sistemas de información especializada y actualizada que sirvan de soporte a las funciones de planeación, ejecución y evaluación del ordenamiento territorial y el funcionamiento económico y urbano de la zona metropolitana de que se trate. Tales sistemas no pueden equivaler a la sumatoria de datos desagregados por municipio, sino a la articulación en el todo metropolitano. Una consecuencia de estos problemas consiste en que en lugar de un plan metropolitano se tienen una serie de propuestas parciales y desarticuladas.

Por lo que se refiere al financiamiento público del desarrollo metropolitano, los principales problemas consisten en que estados y municipios, por una parte, no destinan recursos propios suficientes a obras y proyectos metropolitanos y, por la otra, que cuando reciben recursos de la Federación no se cuenta con los mecanismos institucionales para asegurar que su aplicación tenga un impacto efectivamente metropolitano.

A la fecha, los órganos establecidos para la planeación y coordinación intergubernamental de índole metropolitana adolecen de capacidades decisorias y ejecutivas efectivas; se trata por lo general de instancias consultivas que emiten recomendaciones que pueden o no ser tomadas en cuenta por los órganos de la administración pública estatal y municipal y cuyas competen-

cias entran en conflicto, con frecuencia, con respecto a órganos centralizados o descentralizados establecidos en la ley correspondiente.

Pertinencia y justificación de la reforma constitucional en materia metropolitana

El derecho a la ciudad y la vivienda

Se reconoce que actualmente las ciudades son espacios con gran potencial de riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural, donde se concentra la mayor parte de la población, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, a grado tal que la Organización de las Naciones Unidas, a través de su programa de asentamientos humanos Hábitat estableció desde 2007 que el mundo es ya mayoritariamente urbano y que, sin demérito de los procesos sociales y espaciales que ocurren en el medio rural, es en las ciudades y particularmente en las concentraciones metropolitanas, donde se concentra la producción de la economía y donde las nuevas relaciones culturales y sociales en general se desarrollan de manera amplia y generalizada, de manera tal, que el desarrollo de las naciones está indisolublemente ligado al de sus ciudades.

De ahí que el modo de vida urbano, se ha convertido en la influencia determinante para el desarrollo de la humanidad, por lo que el potencial que ofrecen las ciudades y las metrópolis, es fundamental para la economía y para la vida comunitaria, así como para preservar y mejorar la relación entre la sociedad y su medio ambiente. En consecuencia, como nunca antes en la historia de la sociedad mundial y en particular, de la sociedad mexicana que se ha estado urbanizando a pasos agigantados, el ordenamiento espacial se ha convertido en un asunto de seguridad nacional.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo y ocupación del territorio, así como el crecimiento de nuestros centros urbanos, presentan una profunda desigualdad económica, social y espacial, que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y los recursos naturales y aceleran los procesos migratorios y de urbanización descontrolados, la segregación social y urbana, la fragmentación de las ciudades y la privatización y utilización irracional de los bienes comunes y del espacio público.

Hemos estado atestiguando procesos que favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales y los inducidos por la acción de los actores

sociales, los gobiernos y los ciudadanos. En suma, hoy día construimos ciudades socialmente injustas, económicamente ineficientes y con baja competitividad y complementariedad, espacialmente desordenadas, poco funcionales y ambientalmente insustentables.

Frente a estas realidades, los arreglos institucionales, las políticas públicas y las estructuras de la administración pública se han visto rebasados, siendo necesario impulsar cambios a los marcos institucionales y de acción colectiva, que permitan contrarrestar dichas tendencias, basados en un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, que reconozca los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y un uso y ocupación del territorio que sea equilibrado, de acuerdo con las condiciones que ofrece el ambiente, las vocaciones económicas y los modos de vida de cada región donde se localizan las ciudades mexicanas.

El derecho a la ciudad amplía el tradicional enfoque sobre el mejoramiento de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio, hasta abarcar la escala de la ciudad o la metrópoli y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones, especialmente aquellas que enfrentan un acelerado proceso de urbanización.

Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, garantizados en los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos, como la Carta del Derecho a la Ciudad firmada por México.

Por ello, la iniciativa de reforma constitucional que se presenta ante esta soberanía propone la modificación del párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Política Federal, para incluir el derecho a la ciudad y la vivienda, como un derecho básico para todos los mexicanos, reconociendo que todas las personas tienen derecho al acceso a los beneficios de la urbanización; es decir, a una localización dentro del tejido urbano con acceso por la vía de los servicios de transporte público y no motorizado al empleo, a los servicios públicos y a los equipamientos sociales de toda índole en la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Igualmente, tienen derecho a disfrutar de una vivienda en términos de localización, superficie y condiciones físicas, que sean adecuadas, accesibles y dignas.

La planeación del desarrollo regional y metropolitano

Desde mediados de la década de los años 40 se ha debatido en torno a la planificación del desarrollo. Muchos de los análisis publicados han versado en torno a cuáles son los cambios necesarios para organizar la administración pública de manera eficiente. En el caso de nuestro país, se han registrado avances en cuanto a la coordinación y cooperación intergubernamental, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Pero tal coordinación es actualmente limitada y depende en buena medida del voluntarismo político. Cada autoridad atiende a sus prioridades, al margen de una visión integral de la correspondiente región o zona metropolitana, no obstante que casi todas ellas reconozcan los efectos negativos de la carencia de una acción conjunta y coordinada y el compromiso institucional con la planeación correspondiente.

Por ello se plantea la modificación al artículo 26 de la Constitución, para establecer una planeación regional, en cuya elaboración, ejecución y evaluación participen de manera coordinada y solidaria las entidades federativas, rigiéndose la misma por los principios de sustentabilidad e igualdad. En congruencia y como consecuencia de esa medida, se propone modificar el artículo 73, fracción XXIX-D, para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de desarrollo nacional y regional.

Con esta modificación se busca atender las necesidades sociales, mediante una adecuada coordinación entre órdenes de gobierno y propiciar un desarrollo más equitativo para todos los mexicanos, así como aprovechar mejor los recursos y oportunidades que tiene cada una de las regiones del país.

La presente iniciativa propone también reformar el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Carta Magna, para establecer que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, reconociendo la función social de la propiedad, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento

de los centros de población, así como para la eficaz gestión y administración de las zonas metropolitanas.

Esta reforma permitirá profundizar y hacer más efectiva la responsabilidad social del suelo en las ciudades y metrópoli, dejando claro que además de derechos sobre la propiedad, también existen deberes cuyo cumplimiento es central para el ordenamiento del territorio, con lo que se logra, además, un marco normativo modelo para las ciudades medias e incluso para los espacios rurales.

En consistencia con la anterior medida, y con fundamento en la modificación propuesta al artículo 73, fracción xxix-c, será posible emitir la legislación que distribuya con precisión las atribuciones y responsabilidades entre los estados en materia metropolitana, incluyendo las relativas al derecho a la vivienda; en otras palabras, establecer aquello que deba corresponder a cada ámbito y nivel de gobierno.

De igual manera, será posible definir los lineamientos de planeación y ordenación territorial y aquellos a los que deba sujetarse la dotación de servicios públicos y equipamiento urbano, así como la construcción de vivienda, como factores que impulsan el crecimiento urbano y económico.

Se requiere que el Estado mexicano reconozca a escala constitucional la existencia de las regiones y las zonas metropolitanas como áreas de importancia estratégica para el desarrollo nacional.

Para posibilitar una legislación armónica que permita la articulación de los tres ámbitos de gobierno en los asentamientos humanos y la vivienda, se propone la modificación de la fracción xxix-c del artículo 73 de nuestra Constitución Política, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general correspondiente.

Esta iniciativa plantea además la reforma de los artículos 115 y 122 constitucionales, con el propósito de señalar la obligación de las autoridades locales y municipales para participar en los procesos de planeación del desarrollo y ordenación del territorio, cuando formen parte de una zona metropolitana, así como para abrir la posibilidad de crear organismos administrativos públicos y participativos cuyo objeto sea la planeación, operación, ejecución y financiamiento de acciones, obras o servicios públicos en el ámbito que comprenda dicha zona metropolitana.

Se propone establecer la facultad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas involucradas en una región o zona metropolitana, para que junto con los municipios respectivos, desarrollen los instrumentos de coordinación obligatoria, en las materias que sean declaradas

como de interés metropolitano; en primer término, el plan metropolitano a que deberán sujetarse los planes y programas locales; por otra parte, los órganos o instituciones que garanticen la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos metropolitanos, la generación de sistemas de información metropolitana, el financiamiento de proyectos y acciones metropolitanas, en todos los casos con visión de largo plazo e integradora de los procesos económicos, sociales, territoriales y ambientales de las regiones y metrópolis.

Por otra parte, la modificación del artículo 116 tiene como propósito posibilitar la celebración de convenios entre los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas para intervenir y promover el desarrollo regional y metropolitano. Es claro que los gobiernos de las entidades federativas deben tener un papel principal en la promoción del ordenamiento y gestión de las metrópolis interestatales.

Origen de la iniciativa

Los diputados y senadores que suscriben, integrantes de los distintos grupos parlamentarios de esta LXI Legislatura del Congreso de la Unión, no hemos sido omisos a la urgencia de encarar la problemática del desarrollo metropolitano y, en consecuencia, comprometer esfuerzos para promover la debida adecuación al marco jurídico federal vigente. A partir de mayo del presente año, participamos en los trabajos conjuntos con ese cometido, a través del mecanismo de coordinación bicameral constituido por la Mesa interparlamentaria, integrada por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; del Distrito Federal; de Federalismo; de Desarrollo Regional y de Vivienda del Senado de la República y por las comisiones de Desarrollo Metropolitano; de Desarrollo Social, de Vivienda, del Distrito Federal y de Fortalecimiento al Federalismo de esta Cámara de Diputados.

Junto con la revisión exhaustiva de los antecedentes legislativos, esta mesa impulsó el análisis y la discusión de propuestas, con base en una agenda y diagnóstico con sustento técnico, entre funcionarios de gobierno estatales y municipales, legisladores locales y representantes de los sectores social y privado vinculados a la problemática metropolitana, que tuvo lugar mediante cuatro foros regionales, con sede en las ciudades de Torreón, Mérida, Guadalajara y Toluca, proceso de consulta nacional enriquecido con las reuniones con cámaras, asociaciones civiles y organizaciones ciudadanas.

Derivado de ese ejercicio, se pudo constatar un amplio consenso acerca de la necesidad de elevar a rango constitucional la regulación del fenómeno

metropolitano, en tanto que el componente de mayor jerarquía y complejidad del desarrollo urbano del país, así como proveer a un desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas del país. La presente iniciativa incorpora de manera congruente y consistente las modificaciones a la Constitución Política que permitirían dotar de las bases mínimas indispensables para regular debidamente el desarrollo metropolitano en la legislación secundaria.

Otras propuestas recogidas, discutidas y formuladas en la presente reforma consiste en: a) elevar a rango constitucional el “derecho a la ciudad”; b) hacer obligatoria la coordinación de las autoridades en las zonas metropolitanas; c) establecer un sistema de planeación eficaz para las metrópolis; d) abrir canales y mecanismos de participación ciudadana para la gestión y administración metropolitana; e) diseñar instituciones adecuadas que garanticen la planeación y coordinación intergubernamental en el ámbito metropolitano en el largo plazo; f) asegurar fuentes de financiamiento para los proyectos, obras y servicios de interés e impacto metropolitano y regional.

En la concepción de la presente reforma constitucional está presente una visión integral del desarrollo urbano metropolitano, por la que no puede prescindirse de regular las relaciones de éste con la vivienda y el medio ambiente para que sea conducido de manera sustentable y con viabilidad ante las demandas presentes y futuras de la población, vinculando el aprovechamiento de los recursos naturales y de las capacidades productivas en un ordenamiento territorial al que deba sujetarse el desarrollo urbano en los municipios que forman parte de una zona metropolitana. Se trata del establecimiento de un sistema urbano integral que encuentra fundamento en la Constitución Política y se desarrolla en la legislación secundaria aplicable.

Por lo expuesto, nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desarrollo metropolitano

Artículo primero. Se reforman el párrafo sexto del artículo 4º; el párrafo tercero del artículo 25; el párrafo segundo del apartado A del artículo 26; el párrafo tercero del artículo 27; las fracciones XXIX-C y XXIX-D del artículo 73; los incisos a) y c) de la fracción V del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; y el artículo 122, Base Primera, fracción v, inciso j) y en su apartado G, para quedar como sigue:

Artículo 4º ...

...
...
...
...

Todas las personas tienen derecho a la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; así como el derecho a disfrutar de vivienda adecuada en superficie, localización respecto a su entorno, accesibilidad y seguridad acorde con los requerimientos de cada hogar. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tales objetivos.

...
...
...

Artículo 25. ...

...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan en su conjunto al desarrollo equilibrado y sustentable de las diferentes regiones que conforman la nación.

...
...
...
...
...

Artículo 26. ...

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y participativa, integral y de largo plazo. Mediante la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Contendrá una perspectiva del desarrollo nacional y regional, que impulse el ordenamiento territorial productivo, igualitario y sustentable.

B.

Artículo 27. ...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, preservando su función social y estableciendo los derechos y deberes de su uso y aprovechamiento, así como el de regular, en beneficio social, los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado y sustentable del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana y el ordenamiento del territorio. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de las regiones, zonas metropolitanas y centros de población, así como la fundación de estos últimos; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico en el medio rural y urbano; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

I. a XX. ...

Artículo 73. ...

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, desarrollo metropolitano, derecho a la ciudad, y vivienda,

con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo sexto del artículo 4º y párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de planeación del desarrollo nacional y regional, económico y social, a que se refieren los artículos 25 y 26 de esta Constitución, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en estricta congruencia con los planes estatales, regionales y metropolitanos;

b) ...

c) Participar, en coordinación con el gobierno federal y el de las entidades federativas, en la formulación y aprobación de los planes regionales y metropolitanos, conforme a los cuales se dará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en sus jurisdicciones. En los términos de la ley general de la materia, cuando la Federación o las entidades federativas elaboren proyectos de desarrollo regional o metropolitano deberán asegurar la participación de los municipios y deberán convenir con estos mecanismos permanentes para su gestión, operación y evaluación;

d) a i)...

...

VI. a X. ...

Artículo 116. ...

I. a VI. ...

VII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios entre sí o con los municipios, a efecto de que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, incluyen-

do los elementos para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A y B. ...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) a i) ...

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; de conformidad con las leyes aplicables.

k) a o)...

Base Segunda a Base Quinta...

D. a F. ...

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas y metropolitanas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracciones III, V y VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Artículo segundo. Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III, recorriéndose el cuarto a quinto párrafo; y un párrafo segundo a la fracción VI del artículo 115, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. y II. ...

III. ...

a) a h) ...

i) ...

...

...

...

En el caso de municipios cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana, las autoridades municipales, en coordinación con las estatales y federales, deberán crear de manera conjunta y coordinada organismos públicos cuyo objeto sea la planeación, financiamiento y ejecución, de planes, programas, funciones y servicios públicos para el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable en el espacio que comprenda dicha zona, en los temas y materias metropolitanas.

...

IV. y V. ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley general de la materia.

Cuando estas conurbaciones formen zonas metropolitanas, la Federación, los estados y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deberán participar de manera coordinada y responsable en el proceso de planeación y ordenación de dichas zonas;

VII. a X. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas necesarias a

la Ley General de Asentamientos Humanos para que incorpore y articule los temas en materia de derecho a la ciudad, así como para el desarrollo metropolitano, en los términos de este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Igualmente, deberá realizar las modificaciones en materia de planeación nacional y regional; vivienda, así como del resto de la legislación a fin de garantizar congruencia a las nuevas reformas constitucionales.

Tercero. El Ejecutivo federal promoverá con los gobiernos de las entidades federativas la adecuación a sus marcos normativos para que se ajusten a las reformas aprobadas. También apoyará a los estados y los municipios involucrados, para que realicen los estudios de delimitación de las zonas metropolitanas, así como para que, con arreglo a las leyes en la materia, expidan las declaratorias y demás mecanismos que permitan su adecuada planeación, gestión y administración.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2010.

Diputados: Alma Carolina Viggiano Austria (rúbrica), José Francisco Yunes Zorrilla (rúbrica), Gabriela Cuevas Barrón (rúbrica), Martín Rico Jiménez (rúbrica), César Octavio Pedroza Gaitán (rúbrica), Jorge Arana Arana (rúbrica), Héctor Guevara Ramírez (rúbrica), Miguel Ángel Riquelme Solís (rúbrica), Adriana Fuentes Cortés, Marcos Carlos Cruz Martínez (rúbrica), Avelino Méndez Rangel (rúbrica), Alejandro del Mazo Maza (rúbrica), Laura Viviana Agundíz Pérez, Cecilia Soledad Arévalo Sosa (rúbrica), Gerardo del Mazo Morales, Felipe Enríquez Hernández (rúbrica), Jaime Flores Castañeda, Gustavo González Hernández, Sergio González Hernández, Óscar González Yáñez, Agustín Guerrero Castillo, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, David Hernández Vallín (rúbrica), Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes (rúbrica), Gregorio Hurtado Leija, Jorge Humberto López Basave (rúbrica), César Octavio Madrigal Díaz (rúbrica), Francisco Ramos Montaña (rúbrica), Ricardo Armando Rebollo Mendoza (rúbrica), Omar Rodríguez Cisneros (rúbrica), Jesús María Rodríguez Hernández (rúbrica), Ezequiel Rétiz Gutiérrez, Rigoberto Salgado Vázquez (rúbrica), Efraín Ernesto Aguilar Góngora (rúbrica), Felipe Amadeo Flores Espinosa (rúbrica), David Hernández Pérez (rúbrica), David Hernández Vallín (rúbrica), Leobardo Soto Martínez (rúbrica), Juan Pablo Escobar Martínez, Enrique Torres Delgado, J. Guadalupe Vera Hernández, Rigoberto Salgado Vázquez (rúbrica), Nor-

ma Leticia Orozco Torres (rúbrica), José Óscar Aguilar González (rúbrica), Laura Arizmendi Campos, Gumercindo Castellanos Flores, Laura Itzel Castillo Juárez, Marcos Carlos Cruz Martínez, Héctor Franco López (rúbrica), Marco Antonio García Ayala, Paula Angélica Hernández Olmos, Alfredo Francisco Lugo Oñate (rúbrica), Adán Augusto López Hernández, José Luis Ovando Patrón (rúbrica), Pedro Peralta Rivas (rúbrica), Silvia Puppo Gastélum (rúbrica), Adela Robles Morales, Maricela Serrano Hernández, Sergio Tolento Hernández.

Senadores: Yeidckol Polevnsky Gurwitz (rúbrica), Alfonso Abraham Sánchez Anaya (rúbrica), María de los Ángeles Moreno Uriegas (rúbrica), Melquiades Morales Flores (rúbrica), Ramiro Hernández García (rúbrica), Ernesto Saro Boardman (rúbrica), Federico Döring Casar, Santiago Creel Miranda, Carlos Aceves del Olmo, Ricardo Monreal Ávila, Carlos Navarrete Ruiz, Jorge Legorreta Ordorica, Luis Maldonado Venegas, María del Socorro García Quiroz, Francisco Labastida Ochoa, Guadalupe Francisco Castellón Fonseca, Ricardo Torres Origel, Adrián Rivera Pérez, Fernando Baeza Meléndez.

Notas

¹ Para el año 2000 difieren las cifras: 42 según el Conapo, o 32, según el INEGI. Para la Sedesol, en el año 2001 se contaba con 46. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 reconocía 31 zonas metropolitanas, mientras que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 reservaba este término a los agregados de municipios en los que se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes, identificadas al inicio de la década de los noventa: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

² El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 vigente define las zonas metropolitanas como “aquellas redes de ciudades, donde los procesos de ‘metropolización’ involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes”. Adicionalmente, define como aglomeraciones urbanas “las ciudades que han tenido procesos de expansión urbana hacia municipios adyacentes en la misma entidad federativa y tienen, en conjunto, una población inferior a un millón de habitantes”. En el primer grupo reconoce la existencia de 14 unidades y en el segundo de 32, es decir que para el año 2001, la Sedesol registraba un total de 46 ciudades a nivel nacional que experimentaban procesos de metropolización o conurbación. Posteriormente, la Segob, la Sedesol, el Conapo y el INEGI publicaron el texto Delimitación de las zonas metropolitanas de México, registrando en su más reciente actualización (2005) 56 zonas metropolitanas.

Proceso legislativo. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados el 27 de abril de 2011. Turnada a la Cámara de Senadores.

2011

Partido **R**evolucionario **I**nstitucional

Modalidades de elección de
los miembros del ayuntamiento*

El municipio, concebido como un orden de gobierno, es el mandato primario de la organización nacional, Es además una expresión concreta de la realización de la democracia, en la cual se encuentra el espacio político inmediato en el que los ciudadanos ven protegidos sus intereses de manera directa y su inclusión política.

El municipio se formula a partir de la idea de la descentralización política y administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos.

Pero es indudable que la repercusión sumamente centralizada del sistema federal en que vivimos desvió el sentido original de la política municipal. La función de los municipios, en este sentido, ha obedecido más a una forma de control social, que a la legítima forma de concebir el municipio como ente del acuerdo gubernativo entre ciudadanos. La reforma municipal más significativa de los últimos años, en 1982, apenas si planteó la función de éstos, entre otras cosas, para ser prestadores de servicios y recaudadores de impuestos, pero no así el de la participación ciudadana en la práctica.

Por ello, el proceso de democratización de las instituciones del Estado ha dado paso al estudio, al análisis y a la elaboración de propuestas y proyectos de reforma en los diferentes niveles de la normativa jurídica. En el caso de la agenda de reforma municipal, han sido las nuevas formas de relación intergubernamental: la planeación del desarrollo; la gestión, implementación y evaluación de las políticas locales; la estructura del ayuntamiento y los procesos electorales de representación.

* *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, segundo periodo ordinario del segundo año, año XIV, núm. 3226, 23 de marzo de 2011.

En los dos últimos temas, la línea de los estudios y propuestas sin repercusiones ha sido la de generar una nueva organización para la participación ciudadana, social y comunitaria; es decir aquella por la cual se establezcan los vínculos de las necesidades de la sociedad con la dirección política y administrativa de los integrantes del ayuntamiento.

Actualmente, y sobre todo en los municipios semiurbanos y urbanos, ante la dimensión de la población, hace imposible que ésta pueda involucrarse en los asuntos del gobierno municipal, y de la misma manera mientras que la atención de los integrantes del ayuntamiento a la ciudadanía resulta insuficiente, desvaneciéndose por completo la definición ideal del municipio como gobierno de los ciudadanos.

Por tanto, pese al esfuerzo de las autoridades municipales, algunos ayuntamientos no logran acercarse a las comunidades más distantes, con el consiguiente desconocimiento de la situación que priva en torno de los servicios públicos y administrativos; lo que dificulta brindar atención a las demandas más sentidas de la sociedad.

Si a esto añadimos que se ha roto uno de los fundamentos de la representatividad, que claramente expresa que la ciudadanía vota y elige a sus representantes populares a fin de tener una representación empática en los espacios de gobierno y territorio, así como para la dirección político-administrativa, nos lleva a considerar la imperiosa necesidad de reflexionar sobre el tema para generar reformas legales y operativas que subsanen este tipo de situaciones.

Actualmente, la planilla ganadora en las elecciones municipales ocupa la mayoría de los cargos de síndicos y regidores, y la demás composición del resto [*sic*] del ayuntamiento se asigna mediante la representación proporcional al resto de los partidos mediante los votos obtenidos de su planilla. Eso inhibe la participación ciudadana, dejando a los partidos políticos el monopolio de la representación de los integrantes del ayuntamiento que contribuye a la formación de directrices municipales centralizadas y que la participación ciudadana quede a merced de clientelas partidistas.

Así, el actual mecanismo de elección del presidente municipal, regidores y síndicos por planilla incide en cabildos que no logran responder a los intereses de toda la población del municipio, sino que se concentra normalmente en determinadas zonas como la cabecera municipal mientras que otras regiones carecen de representación.

El fortalecimiento de las políticas municipales debe estar sustentado en mecanismos de inclusión, en los que los centros de población dispersos si-

tuados fuera de la cabecera municipal sean integrados por medio de la representación y considerados en el diseño de las políticas públicas y, por tanto, en el presupuesto municipal, con lo que se permitiría subsanar la carencia de estos mecanismos de representación ante las autoridades municipales.

Por ello es indispensable plantearnos medidas que permitan una representación real de los ciudadanos en los municipios. Sólo con ayuntamientos representativos y claramente democráticos podremos pensar en el fortalecimiento municipalista.

De tal manera, resulta urgente fortalecer al municipio generando mecanismos que contribuyan a diferenciar las elecciones de los integrantes del ayuntamiento, sin dejar de considerar la representación proporcional.

Por tanto, la elección de síndicos y regidores debe votarse por separado de la del presidente municipal para que se realice por medio de demarcaciones territoriales municipales en función de la densidad poblacional de cada municipio, cuidando una integración paritaria tanto de las demarcaciones de elección como de la asignación de la proporcionalidad, es decir, que 50 por ciento de los regidores corresponderá a las listas que presenten los partidos políticos de acuerdo a la votación obtenida en las demarcaciones municipales, desapareciendo así las planillas.

Con la elección separada de los miembros del ayuntamiento se fortalecerá significativamente su actividad, constituyéndose en una verdadera asamblea. Éste es factor indiscutible de la agenda por la democratización del municipio, pues estaría integrada por regidores provenientes de las demarcaciones territoriales municipales, en la que los presidentes como jefes de la administración municipal, se fortalecerían en las decisiones de la vida de los ayuntamientos, actuando como un órgano independiente y colegiado encargado de formular básicamente la normatividad y reglamentación municipal, aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para cada año.

Lo anterior contribuiría a generar el fortalecimiento del justo ejercicio del poder en el ámbito municipal, con el consiguiente resultado de brindar mayor equidad en la distribución de los recursos y mejores servicios para el ciudadano gobernado que eligió a su autoridad municipal.

Un modelo con características similares fue utilizado en el país en los años posteriores a 1917, cuando se dio la elección de los regidores en los municipios bajo la figura de listas cerradas. Tal fue el caso del Distrito Federal, y de algunos estados como Guerrero, Guanajuato, Hidalgo y Michoacán, donde en sus Constituciones se hizo referencia a la elección de los regidores por

secciones electorales, es decir, la elección sí se realizaba por planillas, pero a la vez las municipalidades se dividían en distritos electorales no forzosamente uninominales donde se llevaban a cabo los comicios por renovación de mitades.

La modificación del ayuntamiento electo por demarcaciones territoriales municipales, y al presidente en distintas boletas, alentaría no sólo la participación política de los partidos, sino que promovería la participación ciudadana de las comunidades, colonias, barrios o unidades habitacionales, según sea el caso, cuyos habitantes podrían votar y elegir como líderes a personas con arraigo municipal. Eso contribuiría significativamente a mejorar la relación gobierno municipal-ciudadanos; se rompería la relación indiferente que provoca la elección de éstos, cuando son electos de manera total por parte de la planilla que encabeza el presidente municipal y que proponen los partidos políticos, a la vez que se propiciaría la descentralización de las administraciones municipales.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración ante esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular integrado por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que la ley correspondiente determine, electos en boletas separadas. Cincuenta por ciento de los regidores y síndicos que integren al ayuntamiento deberá ser electo en demarcaciones territoriales municipales en función de la densidad poblacional; el otro cincuenta por ciento será electo según el principio de representación proporcional, según corresponda y determinen las Legislaturas de los estados. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento y el presidente municipal de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos,

electos popularmente por elección directa o proporcional, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

...

...

...

...

II. a VII. ...

VIII. Se deroga.

...

Transitorios

Primero. Las Legislaturas de los estados contarán con un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para actualizar sus ordenamientos.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2011.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)

Proceso legislativo: La iniciativa presentada por el diputado Omar Fayad Meneses (PRI), fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales con opinión de la Comisión del Distrito Federal. Desechada el 15 de junio de 2012, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

2011

Partido Acción Nacional

Reelección y revocación del mandato de los ediles*

Un enfoque federalista sobre el tema de la reelección

El tema de la reelección inmediata de los gobiernos locales, así como de los integrantes de los entes representativos de los ciudadanos que son los organismos legislativos estatales, tanto como el federal, en la historia reciente de México, ha sido materia de múltiples debates.

Hoy, de frente a una ciudadanía pujante, cada vez más demandante y crítica de sus gobiernos y representantes electos, la discusión en torno al tema de la reelección inmediata de sus autoridades –particularmente las que le son más cercanas–, constituye no solamente una necesidad, sino un espacio de oportunidad.

En este punto, es preciso abrir un paréntesis para diferenciar, a partir del ámbito competencial con que actúan los cuerpos legislativos, tanto de la Federación como de cada una de sus entidades, así como los gobiernos municipales, la amplitud del espectro que debe abarcar la norma que rijan las bases para su elección y conformación.

Atento a lo anterior, y conforme a una visión eminentemente federalista, es indudable que los órganos legislativos de la Unión, a saber, la Cámara de Senadores y la de Diputados del Congreso General, deben ser regulados en primera instancia, en cuanto a su integración, organización y funcionamiento, por el Constituyente Permanente.

Entretanto, una perspectiva asimismo congruente con la citada vocación federalista de la Unión, nos permite sugerir responsablemente la necesidad

* *Gaceta del Senado*, LXI Legislatura, primer periodo ordinario, tercer año de ejercicio, núm. 330, jueves 15 de diciembre de 2011.

de que la decisión respecto de la forma de integración, así como la organización, funcionamiento y las bases de la elección tanto de las Legislaturas locales (es decir, de los estados de la Unión), como de los ayuntamientos de cada uno de los estados, debe residir precisamente en el Poder Constituyente de cada una de las entidades federativas.

Lo anterior se apunta como una cualidad que se advierte como naturalmente propia en un sistema federal, donde si bien la Constitución General debe prever la existencia de las instituciones representativas y democráticas en cada una de sus entidades integrantes, corresponde idóneamente a cada una de estas últimas disponer las bases para la integración, conformación y continuidad, tanto de sus cuerpos legislativos como de los ayuntamientos que gobiernan a los municipios, siendo que son éstos a su vez el cimiento de su división territorial, así como de su organización política y administrativa.

Entretanto, por ser precisamente el municipio, el espacio primigenio y fundamental de convivencia de los ciudadanos, a la vez que es el ayuntamiento el gobierno más cercano a los gobernados, será preciso enfocar la presente iniciativa en la redefinición de la forma como se producen las bases para la elección e integración de dichos cuerpos colegiados, que se erigen y conforman tanto para el ejercicio de la función administrativa (ejecutiva), como representativa (materialmente legislativa, en cuanto a la potestad para producir reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general) en cada municipio.

De la aseveración anterior se desprende pues, no que se estime propio que el texto de la Constitución General permita la reelección de los ayuntamientos de las entidades federativas, sino que sea en los mismos estados donde se analice, se discuta y finalmente se apruebe o se rechace la posibilidad de que los presidentes, regidores y síndicos de los ayuntamientos puedan reelegirse de manera inmediata, así como la duración de su mandato, y, en su caso, el periodo máximo de su gestión.

El antecedente histórico y la actualidad sociopolítica local

Es pertinente en este punto recordar que la prohibición de la reelección inmediata tanto de ediles (integrantes de los ayuntamientos) como de legisladores (federales y estatales), no formó parte del texto original de la Constitución de 1917, a diferencia del caso de la elección del Ejecutivo Federal y de los gobernadores de los estados; sino que tal disposición fue establecida mediante reforma realizada en 1933, y como resultado de la convención

celebrada a finales de 1932 por parte del Partido Nacional Revolucionario, en la cual se adoptó de manera generalísima, universal e incontrovertible la figura de la “no reelección”, para ser llevada a su máxima expresión en el marco constitucional.

En lo tocante a la continuidad de los integrantes de los ayuntamientos, es de señalarse que antes de la reforma había once estados en los que sí estaba prohibida la reelección de cualquiera de los miembros del ayuntamiento para el periodo inmediato; había seis en los que sólo se acotaba para el caso del presidente municipal; ocho en los que no se hacía mención; pero también estaban los casos de Guanajuato y Sinaloa en los que se hacía explícito el derecho a la reelección inmediata.

Entonces, desde 1933, los ciudadanos quedaron sin la posibilidad de mantener a sus gobiernos municipales, independientemente de la calidad de su gestión.

La reforma del Constituyente Permanente de 1933 para imponer la no reelección inmediata tanto de legisladores como ayuntamientos en todos los Poderes Ejecutivos y Legislativos eliminó la facultad soberana que tenían las Legislaturas locales para definir si tenía cabida la continuidad de sus gobiernos municipales.

Esto último ha costado caro al propósito de profesionalizar la función pública municipal, así como al de dar seguimiento a los programas, obras, planes y proyectos municipales que requieren para su culminación de un lapso de tiempo mayor al que dura la gestión de un ayuntamiento. Pero sobre todo, puede afirmarse que la imposibilidad de que los ciudadanos dispongan sobre la continuidad de un buen gobierno o bien reprochen la gestión de uno malo en las urnas a través del sufragio, ha limitado a los gobernados en una prerrogativa que nunca debió haberseles arrebatado.

Es imprescindible destacar cómo se ha modificado la fisonomía política de las comunidades locales y sus ayuntamientos de aquel tiempo a la fecha, pues las formas en que se elegían o designaban sus integrantes o los jefes políticos locales han cambiado.

Así pues, tenemos que en México, las razones por las que fue eliminada la reelección de alcaldes, regidores y síndicos (así como de legisladores locales y federales), desde la propia Ley Fundamental, fueron de contexto histórico netamente coyuntural, sin que obedecieran precisamente a cuestiones fácticas explícitas, y menos aún de carácter general.

En los tiempos actuales, el sistema electoral mexicano garantiza el sufragio libre. Desde las reformas constitucionales de 1996, se ha creado un

Instituto Federal Electoral y 32 institutos electorales (estatales y del Distrito Federal) que supervisan y organizan de forma autónoma los comicios electorales. También ha sido creado un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que resuelve como órgano de última instancia las impugnaciones a las calificaciones de las elecciones locales. Este sistema ha costado mucho a los mexicanos, pero ha proporcionado la confianza de que los votos son emitidos ahora de forma libre, con un árbitro imparcial, objetivo e independiente.

El contexto presente es muy diferente a aquel de 1933, pues si bien todavía hay camino que recorrer, se puede decir que hay mejores condiciones en la garantía del sufragio y la alternancia política en los municipios mexicanos.

A pesar de lo anterior, aún existen argumentos contrarios a la necesidad de una libertad política local que permita que cada una de las entidades de la Unión decida sobre las bases para la elección de sus ayuntamientos, aduciendo la posibilidad del enquistamiento de algunos grupos en el poder y la amenaza de cacicazgos regionales. Sin embargo, estas desventajas son hoy por hoy infundadas.

Tenemos ahora que las comunidades mexicanas han alcanzado una madurez institucional que se refleja en la capacidad de sus ciudadanos de reconocer la buena acción de sus gobernantes y representantes independientemente del partido político que los haya postulado. La gente vota ahora en mayor conciencia en las elecciones –particularmente las locales– por las personas y no por los partidos políticos.

Ahora, si bien es cierto que existen comunidades que aún no alcanzan una madurez institucional suficientemente deseable para que los gobernados puedan decidir en conciencia y a verdad sabida sobre la continuidad de sus gobiernos locales –y con ello sus planes y proyectos públicos–, también lo es que no por causa de éstas, deben sufrir la misma suerte todas las comunidades mexicanas. Razón por la cual es correcto que cada estado pueda, atendiendo a sus propias condiciones especiales y diversas, decidir en su Constitución las bases para la elección en sus respectivos ayuntamientos y legisladores.

Aportes y argumentos de la experiencia internacional y especialistas en el tema

Un argumento adicional que motiva esta reforma que entrega a los estados la potestad para determinar las bases para la elección de los integrantes de sus ayuntamientos, y que permite valorar la atingencia de la medida, es la experiencia internacional que actualmente no se debe soslayar en materia de democracia local.

Haciendo un análisis comparativo del sistema mexicano, con las Constituciones de otros países como Canadá y Estados Unidos, tanto a nivel federal como provincial y estatal, respectivamente, tenemos que en éstos se ofrece una libertad política que permite que ciudades, condados, villas y comunidades definan y seleccionen el modelo de gobierno que consideran les ayudará a enfrentar mejor sus retos, siendo para tal efecto posible la reelección de sus gobiernos locales, siempre y cuando se cumpla con ciertos requisitos que marca la normatividad.

En América Latina, sólo dos países más prohíben la reelección municipal, a saber, Paraguay y Colombia. Sin embargo en este último el debate ya ha sido abierto.

Conforme a organismos internacionales tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Foro de Federaciones, entre otros, la responsabilidad ante los ciudadanos se modifica positivamente con reformas electorales que permitan la continuidad de los gobiernos locales, sea mediante la ampliación del mandato o posibilitando la reelección de los ayuntamientos.

Bajo las actuales circunstancias, el tiempo que dura el mandato de los alcaldes y ayuntamientos en México, se consume, cuando menos el primer año, en el aprendizaje, mientras que el tercero se aplica en muchas ocasiones para preparar la siguiente contienda electoral, sea buscando un nuevo puesto de elección popular o en apoyo al partido del cual emanara, en busca de conservar el control político municipal.

Para los expertos, resulta menos probable que sin la reelección, los gobernantes y representantes asuman proyectos y responsabilidades a largo plazo que podrían traer resultados positivos futuros.

Asimismo, la continuidad de un gobierno, aumenta la posibilidad de que se establezca un historial de resultados, en el que los éxitos o fracasos del gobierno municipal, pueda premiarse o reprocharse, respectivamente, por los electores.

Felipe Díaz Garza¹ por su parte ha afirmado que “en una sociedad moderna y civilizada, como en la que se está transformando la mexicana, en determinadas áreas y en determinadas longitudes temporales, la no reelección es un obstáculo al perfeccionamiento social y político. En ese renglón se inscriben, por ejemplo, las diputaciones y las alcaldías, cuyos titulares duran en su encargo sólo tres años y pueden ser reelectos, pero no para un periodo inmediato”.

El Dr. José Antonio Crespo² por su parte ha expuesto que “La reelección

es una regla fundamental para el funcionamiento de la democracia y para hacer efectivo el control del que disponen los ciudadanos sobre sus representantes. Si la reelección inmediata existiera, los representantes tendrían la motivación de gobernar de acuerdo con la voluntad general de su electorado, pues su futura carrera política dependería ya de éste, y habría necesidad de quedar más o menos bien con los electores”.

Por su parte, Víctor Manuel Reynoso³ ha afirmado: “Si hay reelección inmediata, los electores habrán tenido tres años para evaluar la gestión de sus representantes y con base en ello decidir si les parece pertinente que continúen o no en el cargo; si hablamos del caso de los ayuntamientos, sería benéfico encontrar a regidores expertos en ciertas áreas que hayan realizado acciones positivas para la comunidad y que, por ende, merezcan continuar en el cargo”.

El profesor Manuel Rascado Pérez,⁴ habiéndose asimismo pronunciado en la materia, expresa que “Al permitir la reelección de los gobiernos municipales, lograremos de manera directa infinidad de beneficios, entre los que destacaría la existencia de gobiernos profesionales, que a través de la continuidad de los miembros del ayuntamiento, contribuirían a que esta institución fuera conducida con mayor experiencia, eliminando de paso, las desventajas que genera el constante cambio de los funcionarios públicos municipales; eficacia y eficiencia en la gestión pública, que permita proyectos de obra pública a largo plazo; y estrechar la relación entre gobernantes y gobernados, alentando una relación más estrecha entre representantes y representados”.

En concordancia con todo lo apuntado en el mismo contexto, sigue afirmando Rascado Pérez, que “Nuestra Constitución al prohibir la reelección inmediata, es cómplice de la corrupción institucional y de la ineficiencia de los gobiernos municipales, y no menos importante, de la falta de compromisos con sus administrados”.

A su vez, el Dr. Francisco Valdés Ugalde⁵ ha manifestado que “La ausencia de reelección legislativa y de otros puestos, como las presidencias municipales, da a los partidos un poder mucho mayor del que debieran tener. Debido a ella los partidos se convierten en los verdaderos jefes de la dinámica política, sustituyendo en ese papel a los ciudadanos. Cuando elegimos a nuestros gobernantes no elegimos a aquellos que mejor se desempeñaron, sino a los que nos presentan los partidos. Y los partidos no tienen, porque no está en su interés tenerlos, métodos para promover meritocracias que lleven al poder a los mejores, a los que lo han hecho mejor, sino a los que deciden las camarillas”.

Afirma Valdés Ugalde que “La reelección consecutiva trasladaría a los ciudadanos la toma de esta decisión que en rigor les corresponde: quien lo ha hecho bien se queda y quien no sirve se va. Del mismo modo obliga a los partidos a poner atención anticipada al juicio de los ciudadanos sobre los funcionarios públicos. Con el tiempo, la reelección conduciría a los partidos a formar una mancuerna indisoluble con el desempeño de sus funcionarios electos, a los que podrá elogiar o criticar por su desempeño”.

Por su parte, y para mayor abundar en el tema que nos ocupa, Jaime Villana Dávila,⁶ ha expuesto con relación a la reelección de los gobiernos municipales, que “... ésta debe ser una realidad pero debe ser acompañada de mecanismos y disposiciones jurídicas que construyan el siguiente escenario...”, el primero: “Que cada estado defina si es o no procedente la reelección dentro de su jurisdicción. Es decir, no forzar a todos los municipios a que transiten por la reelección. Siendo de esta forma, el enriquecimiento de la reelección será mucho mayor y encontrará diversas modalidades y variantes...”.

Se coincide pues, tal como se ha apuntado antes, en que un factor que significa una debilidad en el municipio, como en otras entidades públicas, es la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, desde los de elección popular hasta los de designación. La falta de continuidad en el desarrollo y ejecución de planes y programas de impacto significativo y de mayor trascendencia a mediano y largo plazo para la calidad de vida de los gobernados, es hoy por hoy un problema que cuesta demasiado a los ciudadanos.

Por lo anterior, y habida cuenta de la necesidad de acercar las decisiones que afectan la calidad de vida de los gobernados y representados a los propios ciudadanos, ahora se valora como una cuestión viable y deseable la posibilidad de entregar a los estados la potestad para decidir sobre la forma y términos en que deba efectuarse la elección de sus gobiernos municipales, así como la integración de los ayuntamientos y la continuidad o no de sus integrantes.

Perspectivas y expectativas

La posibilidad de que los estados definan las bases de la elección de sus respectivos ayuntamientos, y en su caso, dispongan la reelección de sus integrantes, consideramos representa más ventajas que desventajas.

En principio, respetando la enorme diversidad que priva entre las comunidades que coexisten en cada estado de la República, se transferiría a estos últimos la libertad para debatir y decidir sobre la continuidad o no

de sus respectivos gobiernos municipales, los cargos para los que aplicaría la medida, el periodo máximo de su gestión y la forma de su integración.

Las ventajas —en su caso— de la reelección de los miembros del cabildo, serían las siguientes: profesionalización del gobierno, mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública, la concreción de programas y proyectos públicos, transparencia y rendición de cuentas, y una relación más estrecha entre gobernantes y gobernados, donde estos últimos se encontrarían en aptitud de evaluar y sancionar la gestión de sus autoridades locales, permitiendo la continuidad de quienes se han desempeñado con probidad, responsabilidad, eficiencia y transparencia, y negando la permanencia de quienes han sido omisos en la observancia de tales condiciones.

La reelección inmediata rompería el círculo vicioso de alterar la representación política forzosamente cada tres años y haría a los gobiernos locales susceptibles de evaluación ciudadana permanente. Con esta propuesta se permitiría a la vez disminuir el costo del aprendizaje y capitalizar la experiencia no sólo en el circuito de la administración o servicio civil de carrera, sino también en el ámbito de la representación política.

La posibilidad de reelección se puede ver como un plebiscito para que la ciudadanía refrende o no la posibilidad de que cualesquiera de los miembros de su cabildo municipal dispute en el periodo inmediato su reelección.

En estricto respeto al principio federalista que debe regir nuestro sistema de organización política, deben eliminarse las disposiciones constitucionales que prohíben la reelección de los miembros de los ayuntamientos, dejando a los estados en aptitud de establecer en sus respectivas Constituciones, las bases para la elección de dichos entes públicos.

De igual manera, con miras a proveer mecanismos que realmente empoderen a los mexicanos en cada una de sus comunidades, debe reconocerse a los ciudadanos el derecho de revocar el mandato de los depositarios de la encomienda de gobernar un municipio, es decir, los ayuntamientos. Disposición que —a pesar de encontrarse ya contemplada en varios estados de la República— resulta menester elevar a rango constitucional como potestad intrínsecamente implícita en los derechos políticos del ciudadano.

Un apropiado federalismo conlleva una mayor y más adecuada responsabilidad y respuesta de las autoridades locales, quienes al tener un mejor grado de identificación de las condiciones y circunstancias de su región, las hace más aptas para que sean ellas las que determinen en sus respectivos ordenamientos legales las formas y términos en que pueda darse la reelección de los integrantes de sus ayuntamientos.

Pertinencia y oportunidad de la reforma propuesta

Es evidente que en este punto y tiempo nos encontramos aún sujetos a principios y prácticas que bien parecerían paradigmáticas, a no ser por la fortuna de albergar en la memoria las lecciones de la historia. Sin embargo, como ya ha quedado expuesto, hoy en día las variables de la historia de otro tiempo han cambiado.

Como ya se ha apuntado, con un México inmerso en una nueva dinámica política que permite la pluralidad de ideas, la libertad de pensamiento y de expresión, una democracia más auténtica y participativa, y un ánimo vanguardista en el desarrollo de modelos económicos y sociales para el progreso nacional, es dable escalar hacia un nuevo estadio político en el que se permita a los estados definir las bases para que sus comunidades elijan a sus gobiernos más cercanos, a saber, sus ayuntamientos.

La posibilidad expresa en la Ley Fundamental, de que las autoridades municipales puedan ser invariablemente reelectas, resultaría impertinente, por cuanto a que las condiciones socioeconómicas, culturales y políticas de cada región son muy diversas, y es aún más acentuada tal diversidad si atendemos a dichas variables aplicadas a cada una de las comunidades que integran el Estado Mexicano.

La historia, cultura, vocación productiva y necesidades comunes, varían de región a región, y más aún si nos proponemos comparar a las comunidades que integran a unas y otras en los distintos estados de la República.

Debe respetarse la diversidad de los estados y las comunidades que los conforman. El fin explícito de la presente iniciativa es la vocación devolutiva de la potestad de decisión a los estados, para que la discusión respecto de las bases para la elección de sus ayuntamientos, se lleve a cabo en el seno del poder representativo constituyente de cada uno de aquellos.

Por lo anterior, en esta propuesta, se estima necesario que se haga el reconocimiento en nuestra Carta Magna de la diversidad que aún prevalece entre las regiones y los municipios del país.

Con la presente reforma, cada estado podrá determinar la manera en que se elegirán los integrantes de sus ayuntamientos, el término de su gestión y la posibilidad de la reelección inmediata de los mismos y sus integrantes, lo cual, en resumen, implicaría, entre otros beneficios:

- El respeto a la soberanía de cada uno de los estados, con una visión federalista que atiende a la diversidad local;
- La promoción del debate local que motivaría las decisiones finales, en

cada estado, para decidir las bases para la elección de los ayuntamientos;

- La asunción de las responsabilidades que conlleva la libertad política local –en los estados– para resolver sobre la elección, conformación y continuidad de las autoridades locales;

Asimismo, eventualmente, la continuidad de los gobiernos locales –ayuntamientos–, permitiría:

- La continuidad de los programas y planes de gobierno a mediano y largo plazo;

- La profesionalización de las funciones de la administración municipal a través de la continuidad de sus miembros, contribuyendo a que la institución sea conducida con mayor experiencia y eficacia;

- El acercamiento entre gobernantes y gobernados para la solución de las necesidades reales de la colectividad, alentando una relación más directa entre quien detenta el poder público local y los ciudadanos;

- La transparencia y rendición de cuentas de las autoridades locales, comprometidas con el electorado en función de que la ratificación de su encargo dependería ahora de la voluntad ciudadana;

- La devolución de poder a los ciudadanos, al encontrarse en aptitud de incentivar o reprochar la función de gobierno realizada por sus autoridades locales.

La continuidad de los integrantes de los ayuntamientos, al frente de los gobiernos municipales, es una cuestión que si bien no puede entenderse de aplicación generalizada –por ser susceptible de vicios de índole política o intereses creados por causas diversas– debe ser factible en este punto y tiempo para las comunidades y regiones que han alcanzado la madurez institucional para acatar el mandato legítimo de sus gobernados.

Por todo lo que anteriormente se expone, es pertinente, y en todo sentido legítima y necesaria la pretensión de reformar nuestra Ley Fundamental, a fin de devolver a los estados de la Unión, la potestad para definir las bases para la elección de los ayuntamientos, estableciendo entretanto un límite constitucional a la temporalidad de la gestión de sus integrantes, misma que no deberá exceder de doce años.

De igual manera, será preciso establecer como mecanismo de empoderamiento ciudadano, la revocación de mandato, que elevada a rango constitucional, vendrá a significarles a las comunidades una herramienta útil para reprochar la actuación de quienes no se han mantenido en aptitud de cumplir a cabalidad con la encomienda de que son depositarias las autoridades locales.

Para los anteriores efectos, es preciso que conforme a lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se provea sobre la reforma que seguidamente se propone, siendo en principio pertinente someter a la consideración de esta Soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto que reforma y adiciona el
artículo 115 de la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforma el párrafo segundo y adicionan los párrafos tercero y cuarto, recorriéndose los subsecuentes, de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. (...)

I. (...)

Las Constituciones de los estados definirán las bases para la elección de los ayuntamientos.

Bajo ninguna circunstancia, podrán los integrantes de los ayuntamientos ser electos para ocupar el mismo cargo, por un periodo mayor a doce años consecutivos.

Las Legislaturas de los estados establecerán los procedimientos que garanticen a los ciudadanos la posibilidad de revocar el mandato de los integrantes de los ayuntamientos.

(...)

(...)

(...)

II. a X. (...)

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente en que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la sede de la Cámara de Senadores, en México, Distrito Federal, a los quince días del mes de diciembre de dos mil once.

Notas

¹ Investigador y articulista, *Reforma*, *El Norte*, entre otros.

² Profesor-investigador, El Colegio de México (Colmex).

³ Profesor-investigador, Universidad de las Américas (UDLA).

⁴ Profesor-investigador, Universidad Contemporánea (Querétaro).

⁵ Investigador, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM).

⁶ Coordinador de Proyectos, International City Management Association de México, A.C. (ICMA)

Proceso legislativo: La iniciativa presentada por el senador Ramón Galindo Noriega (PAN), se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos.

2013

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales

Deuda de estados y municipios*

Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios.

Artículo único. Se reforman la fracción VIII del artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 79; el párrafo cuarto del artículo 108; el párrafo sexto de la fracción II del artículo 116; y, el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117; y se adicionan con un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes al artículo 25; la fracción XXIX-R al artículo 73; la fracción VIII al artículo 74, pasando la actual a ser fracción IX; y los párrafos tercero y cuarto a la fracción VIII del artículo 117 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. Para ello, procurará el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, tomando en consideración los ciclos económicos nacionales e internacionales. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dichos principios.

...
...
...

* *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, primer periodo extraordinario del primer año, núm. 3814-C, 16 de julio de 2013.

...
...
...
...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a VII. ...

VIII. En materia de deuda pública, para:

1º Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.

2º Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe de Gobierno del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

3º Establecer en las leyes las bases generales, para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por el inciso H del artículo 72 de esta Constitución;

IX. a XXIX-Q. ...

XXIX-R.- Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la Federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, con base en los principios establecidos en el párrafo segundo del artículo 25 de esta Constitución;

XXX. ...

Artículo 74. ...

I. a VIII. ...

VIII. Conocer, y en su caso, opinar, a través de la Comisión legislativa competente en los términos que señale la ley, respecto a la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que, en su caso, pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías. Lo anterior aplicará en el caso de los estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, ser informado de la estrategia de ajuste para los municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los estados que no tengan un nivel elevado de deuda, y

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 79. ...

...

...

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobier-

nos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

...

II a IV. ...

...

...

...

...

Artículo 108. ...

...

...

Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Artículo 116. ...

...

I ...

II ...

...

...

...

...

Las Legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de poste-

rrioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos federales y locales, y deuda pública.

...

III a VII. ...

Artículo 117. ...

I a VII. ...

VIII. ...

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a las inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las Legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

IX. ...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Ley Reglamentaria en Materia de Responsabilidad Hacendaria Aplicable a las Entidades Federativas y los Municipios que deberá expedirse en términos de la fracción XXIX-R del artículo 73 del presente decreto, así como las reformas que sean necesarias para cumplir lo previsto en este Decreto, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las Legislaturas de las entidades federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este decreto y la ley citada.

Cuarto. Las entidades federativas y los municipios se sujetarán a las disposiciones de este decreto y a las de las leyes a que se refiere el artículo transitorio Segundo del mismo, a partir de la fecha de su entrada en vigor y respetarán las obligaciones que, con anterioridad a dicha fecha, hayan sido adquiridas con terceros en los términos de las disposiciones aplicables.

Quinto. La ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de financiamiento de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo de este decreto.

Sexto. Las entidades federativas y los municipios enviarán al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, en un plazo máximo de 60 días naturales, conforme a los lineamientos que aquél emita.

Séptimo. La ley reglamentaria establecerá que en el registro a que se refiere el inciso 3° de la fracción VIII, del artículo 73 de este decreto, se incluirán cuando menos los siguientes datos de cada empréstito u obligaciones: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago, así como los que se determinen necesarios para efectos de fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información.

En tanto se implementa el referido registro, se pondrá a disposición de las comisiones legislativas competentes de la Cámara de Diputados un reporte de las obligaciones y empréstitos a que se refiere el artículo 9 de la Ley

de Coordinación Fiscal con la que actualmente cuenta el registro, a más tardar en un plazo de 30 días naturales; así como aquella información adicional que las comisiones legislativas competentes soliciten a las autoridades relacionadas con la misma. Igualmente, se deberá informar cada cierre trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre), los empréstitos y obligaciones registrados en cada periodo, especificando en su caso, si fue utilizado para refinanciar o reestructurar créditos existentes. Lo anterior, con el objeto de que en tanto entra en vigor la ley reglamentaria y se implementa el registro, la Cámara de Diputados pueda dar puntual seguimiento al endeudamiento de los estados y municipios.

Los servidores públicos y demás personal de la Cámara de Diputados que tengan acceso a la información referente al presente artículo transitorio, serán responsables del manejo de la misma y responderán por los daños y perjuicios que en su caso ocasionen por su divulgación.

Octavo. La ley reglamentaria a que se refiere el artículo 73, fracción VIII, inciso 3° de este decreto, establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen necesarios para efectos de asegurar condiciones de mercado o mejores que éstas y el fortalecimiento de la transparencia en los casos en que no se establezca como obligatorio.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 3 de julio de 2013.

Diputados: Julio César Moreno Rivera (rúbrica), presidente; Marcos Aguilar Vega, Fernando Rodríguez Doval (rúbrica), Pedro Ignacio Domínguez Zepeda, Héctor García García, Raymundo King de la Rosa, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica), Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica), Paulina Alejandra del Moral Vela, Julisa Mejía Guardado (abstención rúbrica), Carlos Angulo Parra (rúbrica), secretarios; José Alfredo Botello Montes (rúbrica), Jorge Sotomayor Chávez, Ricardo Villarreal García, Damián Zepeda Vidales (rúbrica), Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza (rúbrica), Miriam Cárdenas Cantú (rúbrica), Rocío Adriana Abreu Artiñano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Gloria Elizabeth Núñez Sánchez (rúbrica), José Isidro Moreno Árcega, Delvim Fabiola Bárcenas Nieves (rúbrica), José Alberto Rodríguez Calderón (rúbrica), Ricardo Cantú Garza, Antonio Cuéllar Steffan, Amalia Dolores García Medina (rúbrica), José Ángel Ávila Pérez (rúbrica), Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, Fernando Zárate Salgado.

Proceso legislativo. Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 457 votos en pro, 2 en contra y una abstención, el miércoles 17 de julio de 2013. Aprobado en la Cámara de Senadores con 107 votos en pro y 2 en contra, el jueves 22 de agosto de 2013. Con modificaciones. Devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2013

Dictamen de varias comisiones

Reforma político-electoral*

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, les fueron turnadas para su estudio y dictamen diversas iniciativas presentadas por diversos senadores de la República por las que se proponen reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas procedieron al estudio de las iniciativas en comentario, analizando en detalle las consideraciones y fundamentos que sirven de apoyo a las reformas y adiciones que se proponen a fin de emitir este dictamen, conforme a las facultades que le confieren los artículos 85, numeral 2, inciso a), 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado de la República, al tenor de la siguiente:

.....

* Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. *Gaceta del Senado*, LXII Legislatura, primer periodo ordinario, segundo año de ejercicio, núm. 64, 2 de diciembre de 2013.

Nota: El dictamen es un documento muy extenso, por lo que solamente incorporamos lo relativo a los municipios.

Elección consecutiva de ayuntamientos

En lo que respecta a la reelección de ayuntamientos, estas Comisiones Unidas elaboramos un análisis de carácter histórico-doctrinal con el propósito de concluir en la procedencia o no de las propuestas.

En México, el ayuntamiento data de la época de la conquista española. Constituye el órgano colegiado que conforma la autoridad política y representa a la organización política-administrativa que se denomina municipio libre.

El ayuntamiento, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es designado por voto universal, directo y secreto, prohibiéndose su reelección inmediata.

A partir del año 1983, se han introducido diversas innovaciones a las atribuciones del ayuntamiento, destacando “el principio de la representación proporcional”, cuyo objeto dio cabida a las minorías representativas y, con ello, impulsó la incorporación de la pluralidad a la integración de estos órganos de gobierno.

Ante la evolución pluralista de la vida política-social de la Nación, se ha reconocido la necesidad de continuar ampliando los cauces de participación de la sociedad desde la base de la pirámide socio-política que es el municipio. Sin embargo, más que un problema político, la vida municipal enfrenta serios problemas estructurales y multifactoriales, que no permiten en la práctica llegar al concepto constitucional del “municipio libre”. La capacidad de captación fiscal es prácticamente nula y la planeación estratégica de su desarrollo en distintos ámbitos, es por demás limitada.

En ese orden de ideas, estas Comisiones Unidas estimamos procedente reformar el artículo 115 de la Constitución a efecto de que los estados, en ejercicio de su autonomía, determinen en sus Constituciones la elección consecutiva de los miembros de los ayuntamientos hasta por un periodo adicional.

En su caso, los integrantes de los ayuntamientos que hayan sido postulados por un partido político o por una coalición de partidos, requerirán que la postulación para su reelección se realice por el mismo partido o alguno de los partidos de la coalición, sin que pueda hacerse por la vía de la candidatura independiente.

Los que hayan sido electos por la vía de candidatura independiente, sólo podrán ser reelectos con ese mismo carácter, sin que puedan ser postulados por partido político o coalición alguna.

...

Analizadas que fueron todas la iniciativas que se dictaminan, con base en las presentes consideraciones, estas Comisiones Unidas procedemos a elaborar un cuadro comparativo que contiene las propuestas de redacción de los artículos a reformar con el objeto de identificar cuáles son los cambios que se proponen en el texto constitucional vigente.

TEXTO VIGENTE

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

~~Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.~~

...

...

...

II. a X. ...

PROPUESTA DE LAS COMISIONES

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

...

...

II. a X. ...

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo único. Se reforman... el encabezado y el segundo párrafo a la fracción I del artículo 115.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. ...

Las Constituciones de los estados podrán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, hasta por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado; tratándose de candidatos independientes, sólo podrán postularse con ese mismo carácter.

...

...

...

II. a X. ...

Transitorios

Décimo cuarto. La reforma al artículo 115 de esta Constitución en materia de reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, será aplicable en las entidades federativas que opten por dicho régimen, para los integrantes del ayuntamiento que sean electos a partir del segundo periodo inmediato posterior a aquél en el que se realicen las modificaciones constitucionales pertinentes para la implementación de la reelección.

Comisión de Puntos Constitucionales

Senadores: Enrique Burgos García (rúbrica), presidente; José María Martínez Martínez (rúbrica), secretario; Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez (rúbrica), secretario; Daniel Amador Gaxiola (rúbrica), Arely Gómez González (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica), Ricardo Barroso Agramont (rúbrica), David Penchyna Grub (rúbrica), Raúl Gracia Guzmán

(rúbrica), Sonia Mendoza Díaz (rúbrica), Fernando Torres Graciano (rúbrica), Benjamín Robles Montoya, Adán Augusto López Hernández, Pablo Escudero Morales (rúbrica), Manuel Bartlett Díaz (rúbrica en contra).

Comisión de Gobernación

Senadores: María Cristina Díaz Salazar (rúbrica), presidenta; Héctor Larios Córdova (rúbrica), secretario; Armando Ríos Piter, secretario; Luis Armando Melgar Bravo (rúbrica), secretario; Omar Fayad Meneses (rúbrica), Arely Gómez González (rúbrica), Mónica Tzasna Arriola Gordillo (rúbrica), Gerardo Sánchez García (rúbrica), Graciela Ortiz González (rúbrica), Fernando Yunes Márquez (rúbrica), Salvador Vega Casillas (rúbrica), Javier Corral Jurado (rúbrica), Raúl Morón Orozco, Víctor Manuel Camacho Solís, Ana Gabriela Guevara Espinosa.

Comisión de Reforma del Estado

Senadores: Miguel Ángel Chico Herrera (rúbrica), presidente; Víctor Manuel Camacho Solís, secretario; José María Martínez Martínez (rúbrica), secretario; Patricio Martínez García (rúbrica), Sonia Mendoza Díaz (rúbrica).

Comisión de Estudios Legislativos, Primera

Senadores: Raúl Gracia Guzmán (rúbrica), presidente; Miguel Ángel Chico Herrera (rúbrica), secretario; Zoé Robledo Aburto, secretario; Enrique Burgos García (rúbrica), Sonia Mendoza Díaz (rúbrica).

Comisión de Estudios Legislativos, Segunda

Senadores: Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez (rúbrica), presidente; María Verónica Martínez Espinoza (rúbrica), secretaria; Ma. del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), secretaria; René Juárez Cisneros (rúbrica), Luis Fernando Salazar Fernández (rúbrica).

2014

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales

Responsabilidad de los integrantes de los ayuntamientos*

De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidad de los servidores públicos municipales

Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 84, 85 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, el siguiente

Dictamen

I. Antecedentes legislativos

1. En sesión celebrada el 28 de noviembre de 2006, el senador Ulises Ramírez Núñez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado, turnó el proyecto a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, para emitir dictamen, y a la Comisión de Desarrollo Municipal para su opinión.

2. El 19 de noviembre de 2009, las Comisiones Unidas de Puntos Cons-

* *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, segundo periodo ordinario del segundo año, 27 de febrero de 2014.

titucionales, de Estudios Legislativos Primera y la Comisión de Desarrollo Municipal de la Cámara de Senadores, después de hacer un análisis a la iniciativa antes citada, aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. El 24 de noviembre de 2009, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, con opinión de la Comisión de Desarrollo Municipal, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviándolo a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.

4. En sesión de 26 de noviembre de 2009, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió el expediente de la minuta con proyecto de decreto antes mencionada, turnándola para los efectos de ley a la Comisión de Puntos Constitucionales.

II. Contenido de la minuta

Esta Comisión de Puntos Constitucionales, antes de entrar al estudio del presente dictamen, considera prudente transcribir el contenido de la minuta, que es del término siguiente:

“Estas Comisiones Unidas coinciden con la propuesta en estudio en cuanto a la inclusión de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos como responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales, ya que como bien se señala en la exposición de motivos, la función pública del gobierno como tenedor legítimo del poder público requiere de recursos económicos suficientes para el ejercicio de sus funciones y el éxito para el control del ejercicio de dicha función se sustenta en un eficaz esquema de responsabilidad de los servidores públicos.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos y la responsabilidad patrimonial del Estado son situaciones que se encuentran debidamente contempladas en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna y es precisamente en los párrafos primero y tercero del artículo 108 que se regula:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Como se observa, el texto constitucional no considera expresamente sujetos de responsabilidades por manejo indebido de fondos federales a los presidentes municipales, ni a las demás autoridades de los ayuntamientos.

Pese a que no los incluya, dentro del régimen de responsabilidad previsto en el citado artículo 108, el legislador los sujeta mediante una ley secundaria que incluye a quienes manejen recursos públicos federales, tal y como lo establece el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Por lo que, se considera que la inclusión expresa en la Constitución sobre la responsabilidad que los servidores públicos municipales señalados, por el indebido manejo de los fondos y recursos federales es consecuente con el marco legal vigente, no sólo con la ley federal referida, sino también con la Ley de Coordinación Fiscal, que en el último párrafo del artículo 49 prevé que “las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda, de conformidad con sus propias legislaciones”.

Cabe señalar, que estas comisiones dictaminadoras recibieron la opinión de la Comisión de Desarrollo Municipal, en la cual se consideró a la iniciativa en estudio como pertinente por cuanto a que se pretende incluir a los municipios (y consecuentemente a sus ayuntamientos, como responsables de su gobierno), como unidades administrativas autónomas cuyo ejercicio gubernamental, siendo distinto y diverso de los entes federales y estatales,

es susceptible de responsabilidad independientemente de la entidad federativa en que se encuentre.

En términos generales los integrantes la comisión referida, emitieron opinión favorable de la iniciativa en estudio para que sea aprobada en sus términos. Cabe señalar que dicha opinión ha sido considerada en la elaboración del presente dictamen.

En este sentido, también debe señalarse que en materia de responsabilidades el Distrito Federal tiene un régimen y un tratamiento distinto al de los estados de la Federación, ya que como se advierte de la lectura del Título Cuarto constitucional (arts. 108 y 109), a estos últimos se les faculta para crear regímenes de responsabilidades internos, situación que no acontece en el Distrito Federal, ya que por ser la sede de los Poderes de la Unión su regulación está sujeta a lo dispuesto en la legislación federal, es decir, a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal se les aplican las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

III. Cuadro comparativo

TEXTO VIGENTE	CONTENIDO DE LA MINUTA	TEXTO PROPUESTO EN EL DICTAMEN
<p>Artículo 108. (...)</p> <p>(...)</p> <p>Los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 108. (...)</p> <p>(...)</p> <p>Los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, así como los <i>integrantes de los ayuntamientos</i>, serán responsables por las violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y <i>aplicación indebidos</i> de fondos y recursos federales.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 108. (...)</p> <p>(...)</p> <p>Los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, <i>los integrantes de los ayuntamientos</i>, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y <i>aplicación indebidos</i> de fondos y recursos federales.</p> <p>(...)</p>

IV. Consideraciones

Esta Comisión dictaminadora, después de haber efectuado un análisis exhaustivo de la minuta señalada en el apartado anterior, llega a la convicción de emitir dictamen en sentido positivo, en atención a las siguientes consideraciones:

De la lectura a la minuta, se advierte como propuesta principal la incorporación de los integrantes de los ayuntamientos como sujetos responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En México, a nivel constitucional se contienen las disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, mismas que pueden ser de carácter civil, administrativo, político y penal.

- La responsabilidad civil del servidor público, se manifiesta en la reparación pecuniaria.

- La responsabilidad administrativa se presenta para sancionar actos y omisiones de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, en la administración pública.

- La responsabilidad política, objeto del juicio político, se refiere a actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

- La responsabilidad penal, será aplicable sólo después de una declaración de procedencia.

Al respecto, Gabino Fraga señala que la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, misma que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Dicho de otra forma, cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal, pudiendo ser sancionables todas de manera independiente por la autoridad competente.

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que cuando los servidores públicos provocan daño o lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplan con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguar-

dar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

El artículo 108 de nuestra Carta Magna, señala que los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De lo anterior, se observa que este precepto constitucional no considera sujetos de responsabilidad administrativa a los miembros de los ayuntamientos, aun cuando el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala como sujetos de la misma a “todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales”.

Para esta Comisión, es importante señalar que la naturaleza jurídica del municipio corresponde a la de un poder estatal junto con los tradicionales órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Asimismo, es importante señalar que técnicamente el Estado debe contar con suficientes recursos económicos para financiarse a sí mismo y financiar las necesidades del pueblo, además de contar con suficiente poder. No obstante, desafortunadamente esos elementos han generado en nuestro país una tendencia negativa de diversos servidores públicos de diferentes épocas con propósito de beneficiarse de dichos recursos y poder, provocando actos de corrupción que laceran a los gobernados. Pero lo más lacerante es que ante estos actos subsiste todavía en México la impunidad.

Ante esta situación se requiere analizar más a fondo la eficacia de nuestras variadas disposiciones legales respecto a los supuestos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos para poder aplicarlas correctamente y no caer en errores como hasta ahora parece que ha ocurrido.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso de poder.

Así, se ha buscado que los trabajadores del Estado estén sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública debido a la particular situación que presentan. En este sentido, cuan-

do en el ejercicio de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, provocan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, que van de acuerdo a los órganos que intervienen, al régimen legal aplicable, a los procedimientos para su aplicación y a la jurisdicción cuya competencia corresponde.

Por ello, los miembros de esta Comisión dictaminadora consideran necesaria la reforma al artículo 108 constitucional, que tiene como finalidad establecer como sujetos de responsabilidad a los servidores públicos municipales que administren y manejen indebidamente los recursos otorgados por el gobierno federal.

De lo anteriormente expuesto, esta Comisión coincide con lo expresado por el Senado de la República, en el sentido de que el establecimiento de un eficaz régimen legal en materia de responsabilidades de los servidores públicos constituye un imperativo fundamental de nuestro sistema democrático, así como una de las características esenciales de un verdadero Estado de derecho. En ese tenor es menester que las personas que en su función pública manejen o apliquen fondos y recursos federales, los utilicen –tal y como lo establece el artículo 134 constitucional– con eficiencia, economía, transparencia, honradez y exclusivamente para los fines que les son propios.

Asimismo, esta colegisladora coincide con la propuesta en estudio en cuanto a la inclusión de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos como responsables por el manejo indebido de fondos y recursos federales, ya que como se señala en la exposición de motivos que dio origen a la minuta que se analiza, la función pública del gobierno como tenedor legítimo del poder público requiere de recursos económicos suficientes para el ejercicio de sus funciones y el éxito para el control del ejercicio de dicha función se sustenta en un eficaz esquema de responsabilidad de los servidores públicos.

Finalmente, este órgano dictaminador no pasa por inadvertido el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 7 de febrero de 2014, mediante el cual se reformó el párrafo tercero del artículo 108 de la Ley Fundamental, razón por la cual se procedió a realizar adecuaciones de estilo, con la finalidad de integrar al precepto constitucional vigente la propuesta contenida en la minuta con proyecto de decreto materia del presente dictamen, sin que ello implique una modificación o adición que implique una nueva discusión de la Cámara de origen.

Por lo anteriormente expuesto la Comisión de Puntos Constitucionales somete a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente:

Proyecto de decreto que reforma el tercer párrafo
del artículo 108 de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108. (...)

(...)

Los gobernadores de los estados, los diputados a las Legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

(...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las disposiciones que contravengan el presente decreto quedarán sin efecto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de febrero de 2014.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Julio César Moreno Rivera (rúbrica), presidente; Marcos Aguilar Vega (rúbrica), Fernando Rodríguez Doval (rúbrica), Pedro Ignacio Domínguez Zepeda (rúbrica), Héctor García García (rúbrica), Raymundo King de la Rosa (rúbrica), Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica), Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica), Paulina Alejandra del Moral Vela (rúbrica), Julisa Mejía Guardado (rúbrica), Carlos Angulo Parra (rúbrica), secretarios; José Alfredo Botello Montes (rúbrica), Jorge Sotomayor Chávez (rúbrica), Ricardo Villarreal García, Damián Zepeda Vidales (rúbrica), Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza (rúbrica), Míriam Cárdenas Cantú (rúbrica), Rocío Adriana Abreu Artiñano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Gloria Elizabeth Núñez Sánchez (rúbrica), José Isidro Moreno Árcega (rúbrica), Delvim Fabiola Bárcenas Nieves (rúbrica), José Alberto Rodríguez Calderón (rúbrica), Ricardo Cantú Garza, Antonio Cuéllar Steffan (rúbrica), Amalia Dolores García Medina (rúbrica), José Ángel Ávila Pérez (rúbrica), Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro (rúbrica), Fernando Zárate Salgado (rúbrica).

Índice

1996	Partido de la Revolución Democrática Reforma democrática del Estado y libertad municipal	7
1998	Partido Acción Nacional Cartas municipales y comunidades indígenas	21
1998	Ernesto Zedillo Ponce de León Autonomía de las comunidades indígenas	31
1998	Partido Acción Nacional Facultad reglamentaria cuasi-legislativa	47
1998	Partido Revolucionario Institucional Municipio y desarrollo agropecuario	61
1999	Partido de la Revolución Democrática Ampliación de las potestades municipales	65
2000	Vicente Fox Quesada Iniciativa de la Cocopa	79
2000	Partido Revolucionario Institucional Facultades explícitas y facultades concurrentes	89

2001	Partido Revolucionario Institucional Municipio y política social	105
2004	Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos Bases para una reforma constitucional en materia municipal	111
2004	Partido Acción Nacional Facultad tributaria a los municipios	149
2004	Comisión de Fortalecimiento al Federalismo Por una reforma municipal integral	159
2004	Partido de la Revolución Democrática División de poderes en el municipio	187
2006	Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y Distrito Federal Federalismo y transparencia local	193
2007	Felipe Calderón Hinojosa Sueldos de los funcionarios públicos	199
2007	Partido Revolucionario Institucional Asociación de municipios	205
2007	Partido de la Revolución Democrática Fortalecimiento de la hacienda municipal	223
2007	Varios partidos políticos Subsidiariedad y federalismo cooperativo	233

2008		
Grupo de Federalismo de la CENCA		
Federalismo y municipio: tres documentos		243
2010		
Partido Acción Nacional		
Entidades municipales de fiscalización autónomas		283
2010		
Felipe Calderón Hinojosa		
Mando único y policía municipal		299
2010		
Partido Revolucionario Institucional		
La Conferencia Nacional de Municipios de México		317
2010		
Varios partidos políticos		
Municipios y zonas metropolitanas		323
2011		
Partido Revolucionario Institucional		
Modalidades de elección de los miembros del ayuntamiento		343
2011		
Partido Acción Nacional		
Reelección y revocación del mandato de los ediles		349
2013		
Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales		
Deuda de estados y municipios		361
2013		
Dictamen de varias comisiones		
Reforma político-electoral		369
2014		
Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales		
Responsabilidad de los integrantes de los ayuntamientos		375

Soberanía y libertad municipal, 1996-2014
se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2015
en los talleres de Offset Rebosán, S. A. de C. V.
Av. Acueducto 115, Col. Huipulco Tlalpan
C.P. 14370, México, D.F.

Los años que comprende este tomo (1996-2014) están marcados por el pluralismo político que cobró vida en los municipios, en los estados, en la federación y en la integración de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión. Además –y sin duda es lo más relevante–, este periodo coincide con la aspiración de que la alternancia política derive en la reforma democrática del Estado, y por supuesto, de los municipios. De 1996 a la fecha presenciamos un crecimiento apabullante del número de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y de Senadores –más de trescientas–, para reformar la institución municipal. Encontramos en ellas un mosaico de temas: federalismo y municipio libre; sistema de gobierno; hacienda, fiscalización y mecanismos de rendición de cuentas; competencias y relaciones intergubernamentales; municipio y otras entidades político territoriales, por nombrar los que engloban a otros más puntuales. La mayoría de las iniciativas ha sido presentada por legisladores en lo individual y unas cuantas, por los grupos parlamentarios. Recientemente, se intentó avanzar en una agenda pactada entre todos los partidos políticos en los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), propuestas que no desembocaron en una reforma constitucional. Los documentos legislativos reunidos en esta compilación nos permiten reconocer que contamos con un patrimonio histórico poco conocido y valorado sobre la soberanía y la libertad municipal. Esta antología sin duda proporcionará elementos para enfrentar la complejidad de los problemas que aquejan nuestro presente y para construir un futuro distinto. Ojalá que su consulta contribuya a discutir con profundidad, compromiso y pasión los retos contemporáneos de nuestras sociedades locales, en bien de sus habitantes.

