

TEORÍA PARTICULAR DEL MUNICIPIO MEXICANO

JUAN PÉREZ ABREU J.

SUMARIO: 1. *Teoría y realidad municipal.* 2. *Desplazamiento de la organización municipal, de la soberanía de los estados a la soberanía nacional.* 3. *Interés permanente sobre el municipio.* 4. *Aspecto académico de la teoría particular del municipio mexicano vigente.* 5. *Atribuciones sustantivas del municipio.* 6. *La acción municipalista de las cámaras del Congreso de la Unión; A) contenido de la reforma municipal, B) Cámara de Senadores.* 7. *Competencia urbanística del municipio.* 8. *Contenido municipal de la Reforma Constitucional de 1976, en materia del desarrollo urbano.*

1. TEORÍA Y REALIDAD MUNICIPAL

Una cierta concepción previa y, por lo tanto, teórica del municipio ha sido el punto de partida de toda acción legislativa para constituirlo y para determinar y establecer sus funciones, una vez constituido. Diversas concepciones surgieron y se enfrentaron en el Constituyente de 1917 y ahora, en las últimas reformas constitucionales, se han manifestado con claridad nuevas ideas, armonizadas en un solo cuerpo, dado que proceden de una misma iniciativa.

El punto de partida es entender al municipio como una institución que crea el hombre con su inteligencia y su voluntad, o entender al municipio como una agrupación que el hombre no construye, agrupación que tiene una realidad propia que debe aceptarse como realidad terminada, creada por la naturaleza, o incluso, de origen trascendente.

La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dequiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de la mano de Dios.

Este es un modo de pensar sobre el municipio, el de Alexis de Tocqueville, en su muy conocida obra *La Democracia en América*, editada en 1835.

Otros están convencidos de que:

El municipio es una criatura del Estado. El Estado lo establece, lo modifica y lo suprime.

Lo anterior es la jurisprudencia establecida por los tribunales federales norteamericanos.

Sin Estado no hay municipio y en la actualidad está totalmente desbordada la vetusta teoría que considera al municipio anterior al Estado.

Es la conclusión a que llega don Fernando Alvi en su clásica obra *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Mundo de cuya cultura política formamos parte, especialmente en lo municipal.

Quien más ha aclarado esta relación temporal de estado y municipio ha sido Hans Kelsen, cuando nos hace pensar que “si la comunidad parcial hoy existente como un municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, que el municipio habría sido Estado”. El equívoco surgió del caso histórico peculiar de la ciudad-Estado griega, que era en apariencia una agrupación urbana, independientemente de todo Estado a la moderna. Y Glotz, en la misma dirección, nos recuerda en su libro *la ciudad griega*, que en aquella cultura “toda ciudad era un Estado” y que “el llamado municipio griego no se presenta nunca en la forma de un simple agregado de familias, como núcleo unitario de convivencia; ese pretendido municipio es un verdadero Estado, está organizado como un Estado muy complejo, como una confederación de poblaciones y aldeas esparcidas en un territorio extenso, con gobiernos rudimentarios y que por encima de estos gobiernos estaba el gobierno de la ciudad”.

Estas posturas de pensamiento polarizan las concepciones sobre el municipio. Por un lado, idealismo y romanticismo municipalista, sustentado aún por historiadores, cronistas y literatos costumbristas; y, por el otro, su contrapartida, el positivismo jurídico y político de quienes deben enfrentar la realidad municipal como gobernantes, legisladores, representantes de los grupos cívicos y finalmente reformadores de la estructura estatal, tanto teóricos como líderes sociales con poder efectivo. Existen innumerables variantes y posiciones intermedias que se registran en los planes políticos, en la legislación, incluyendo la de los constituyentes, en la acción política y en la doctrina. Estas dos tendencias son de ámbito universal y se producen según las épocas y el grado de evolución de cada pueblo y de cada individuo. Ante ellas no ha sido indiferente el municipalismo mexicano.

2. DESPLAZAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL, DE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS A LA SOBERANÍA NACIONAL

El aspecto más importante y profundo de las últimas reformas al artículo 115 es el reclamo que la soberanía nacional ha hecho del municipio, para darle el tratamiento de una institución nacional y determinar desde la altura de la Constitución, los dos aspectos fundamentales en que se agrupan las disposiciones constitutivas, de todo órgano del Estado: Normas de integración y normas atributivas; las primeras, propiamente constitutivas y normas de renovación de las autoridades (electoral o por designación de otras autoridades).

Advirtamos que desde el texto de la Constitución del 17 el municipio es forma de gobierno de los estados; es a nivel de gobierno integrante del Estado nacional; la propia Constitución Federal lo constituye y establece su integración mencionando a sus autoridades: el presidente municipal, el ayuntamiento, los síndicos, los regidores; establece también características democrático-electorales e, incluso, impedimentos en cuanto a la elegibilidad de los ciudadanos para esos cargos; pero hasta estas últimas reformas no se establecía en la Constitución el área de atribuciones del municipio como institución pública, no se establecía la parte del poder público que debía ejercer.

Al no mencionarlo la Constitución, el establecimiento de la competencia municipal corresponde a los estados y el hecho de que la soberanía nacional expresada en una reforma a la Constitución haya decidido definir tanto la integración como las atribuciones municipales, implica que por la razón histórica que sea, por las características nuestras en la correlación de poder y recursos entre los tres niveles de gobierno, por la organización piramidal y fuertemente centralizada de nuestros partidos políticos, o por nuestro presidencialismo, el nuevo rumbo de nuestro municipio es presentado como decisión soberana de la nación entera y por lo tanto obligatorio en todas sus nuevas características para los estados. Deja de ser el municipio, por lo tanto, materia de la soberanía legislativa interior de los estados.

En un manejo dialéctico podría afirmarse que la nueva organización del municipio como expresión fundamental de la descentralización política de la vida nacional se desplaza de la soberanía de los estados a la soberanía nacional. O sea que para lograrla tuvo que centralizarse la descentralización. Los últimos intentos de restructuración, modernización y democratización municipal, que surgieron de las cámaras del Congreso o del Partido en el poder, no fructificaron, aunque provocaron interés y entusiasmo de orden nacional en los municipios y, naturalmente, recelo en los gobiernos de los estados. Hoy el origen presidencial de la re-

forma ha demostrado ser el procedimiento adecuado a nuestra idiosincrasia. Por otra parte, la participación de las legislaturas estatales en el proceso de reforma a la Constitución, implica que, técnicamente, los estados han decidido también, en uso de sus soberanías, ceder a sus municipios competencias, sustantivas y tributarias, que antes correspondían a los propios estados.

3. INTERÉS PERMANENTE SOBRE EL MUNICIPIO

Coincidentemente, en trabajos teóricos y académicos, en los partidos políticos, y en el Poder Legislativo Federal, surge el interés sobre los temas municipales, como una consecuencia de los programas de la administración pública, tanto federal como de los estados de desarrollo de lo municipal, esto es, de la materia municipal, servicios, obras, participación ciudadana, planeación urbana, aunque no siempre realizados estos programas dentro de la administración municipal, sino por los niveles superiores del Estado mexicano.

Cronológicamente podemos registrar en 1956 el establecimiento de los primeros cursos específicos sobre la realidad municipal mexicana, en la Universidad Autónoma de México, Escuela de Derecho y de Ciencias Políticas 1959, proyecto de reformas al artículo 115 que presenta un grupo de diputados que habían tenido en su vida profesional y académica valiosos antecedentes de actuación municipalista.

En 1965, Proposición de la Cámara de Senadores al Comité Ejecutivo Nacional del PRI, para iniciar un movimiento municipalista que trajera como consecuencia precisamente la definición de la posición del municipio en el Estado mexicano y de las atribuciones concretas que se le encargara como parte del poder público. Poco después de la presentación de este trabajo inició el partido en el poder una campaña municipalista que interesó grandemente a la ciudadanía, inquietó a algunos gobernadores y, finalmente, provocó el cambio de la dirección nacional del partido.

4. ASPECTO ACADÉMICO DE LA TEORÍA PARTICULAR DEL MUNICIPIO MEXICANO VIGENTE

La creación de cursos de gobierno, administración y derecho municipales, a partir de 1956 en la entonces Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, un año después en la Facultad de Derecho y más tarde en la División de Estudios Superiores de esta facultad, las tres de la UNAM, surgió de la necesidad de actualizar y sistematizar el conocimiento y análisis crítico, específicos sobre nuestro municipio actual, en su ámbito fundamental, el Estado constitucional mexicano. Dichos cursos fueron incluidos en los programas de las licenciaturas de ciencia política, ad-

ministración pública, y a nivel de postgrado, a partir de la maestría en derecho público. En los programas de ambas facultades no existía una materia dedicada al estudio del municipio en su integral realidad mexicana. Era usual caracterizar entonces al municipio, en general, tanto al municipio histórico universal, como al municipio específico mexicano de nuestra época como un caso de desconcentración administrativa por territorio, tomando dicha definición de los tratados franceses de derecho que fueron la fuente más importante para la teoría administrativa nuestra. Esta caracterización del municipio, como desconcentración administrativa por territorio es totalmente correcta para Francia, Estado unitario donde el municipio desempeña, además de las propias, funciones delegadas administrativamente de los ministerios del gobierno central; pero de ninguna manera adecuada para los estados federales y, mucho menos, para el nuestro, donde a partir de la Constitución de 1917 el municipio es, como veremos, propiamente forma de gobierno de los estados de que se compone la federación y, por lo tanto, forma de gobierno, también, del Estado nacional.

Los tradicionales métodos histórico y de derecho comparado, aplicados al municipio, no podían corregir el abandono en que, en el estudio de nuestra estructura constitucional, se tenía al nivel de gobierno municipal; y como los programas de derecho constitucional se referían exclusivamente a la Constitución de la República y no incluían el estudio de las constituciones de los estados y de las leyes orgánicas municipales, que para los municipios hacen las veces de constituciones, las normas de integración y las atributivas del municipio mexicano, con sus variantes en las diversas entidades, no forman parte de los temas a desarrollar en el estudio jurídico y político de las instituciones mexicanas.

Los consejos técnicos de ambas escuelas decidieron, al crear los cursos referidos que sí era útil estudiar al municipio como institución histórica universal, lo verdaderamente importante para nosotros es comprenderlo dentro de la estructura totalizadora del Estado mexicano, donde tiene una posición mucho más clara, más definida y más importante jurídica y políticamente que ningún otro Estado, incluyendo los estados federales de donde el nuestro se haya podido inspirar, como el caso de la federación norteamericana.

Para entender y comprender la posición del municipio mexicano vigente como parte del poder público, debemos ubicarlo respecto de los otros dos niveles de gobierno. Los tres niveles de gobierno se ejercen sobre una misma y única población y ciudadanía y el territorio del municipio es también jurisdicción de los estados y de la federación. Sólo las competencias, las atribuciones, son distintas, excluyentes en la casi totalidad de los casos y sólo excepcionalmente concurrentes, lo que trae confusiones y dificultades para el ejercicio de las facultades de los municipios que en este caso compiten, de manera muy desigual, con los

poderes de los estados y de la federación, en una correlación política muy desventajosa para el municipio. De ahí la necesidad de una clara distribución de competencia entre los tres niveles que es el espíritu de la última reforma constitucional en materia de municipio, la publicada el 3 de febrero del presente año.

Ubicar al municipio en el Estado, es hablar de un municipio concreto, particular, en un momento preciso de la historia y es, por lo tanto, referirlo también a un Estado en particular. En el caso de un Estado federal, como el nuestro, la consecuencia es definir su posición respecto de los poderes, tanto de la federación como de los estados. En el Estado moderno, en el Estado de derecho que, además, adopte la forma federal, el municipio será objeto de legislación nacional o de legislación de los estados, o de una combinación de ambas legislaciones que surjan de la distribución de competencias que establezca la Constitución y, finalmente, el sistema político reservará siempre para el municipio cierta competencia legislativa cuya materia es el derecho municipal representado por las ordenanzas municipales, pero competencia que puede incluso llegar, como en el caso de México, a participar el municipio en las reformas de las constituciones de los estados, lo que significa de una u otra manera participar en la función soberana de los estados de crear su propio derecho al más alto nivel, al nivel de sus propias constituciones. Me ha parecido que el tema central del presente seminario guarda una interesante relación con el municipio. El municipio materia de función legislativa de la federación y de los estados y también materia del poder constituyente nacional y del poder constituyente de cada uno de los estados.

Obviamente, el municipio que nos interesa fundamentalmente es el nuestro y el del momento que nos ha tocado vivir, observar y actuar, el municipio mexicano vigente, entendiendo por vigencia la dualidad inseparable de la norma y la conducta que produzca, y en los términos en que logre producirla; la norma creadora y organizadora del municipio y las modalidades de su cumplimiento, el modo de cumplirse, incluyendo en el conocimiento de esa realidad, los inevitables, pero previsibles, casos de violación que son parte siempre de la realidad jurídica y también el conocimiento de las consecuencias de ese incumplimiento.

Para profundizar el conocimiento del municipio nuestro actual, debemos recoger y ordenar las corrientes de pensamiento y las acciones que alrededor del municipio se han producido desde los precursores de nuestro movimiento social de principio de siglo, quienes enarbolaron al municipio como paso político previo a la transformación social que vendría más tarde; en la lucha de las facciones, que disputaban el poder pero coincidían en los fundamentales temas de renovación, incluyendo al municipio; en la legislación preconstitucional, tanto de la Convención, como de Venustiano Carranza; y en los gobiernos militares y civiles, en

estos últimos, en una clara evolución hacia la modernización municipal; y en la acción de los diversos partidos políticos que coinciden en muchos contenidos programáticos mientras luchan por obtener el poder. Todo lo anterior nos aleja radicalmente de lo que podríamos llamar el romanticismo municipal y de las construcciones teóricas universalistas, y por lo tanto abstractas, para integrar con elementos auténticos de nuestra realidad lo que hemos llamado desde la creación de los cursos de contenido municipal en la Universidad de México, la teoría particular del municipio mexicano vigente.

Esta posición teórica nos ha parecido siempre la de más utilidad práctica y lo es hoy más que nunca, cuando con las últimas reformas constitucionales, publicadas el 3 de febrero del presente año, cambia y se enriquece fundamentalmente el contenido del municipio mexicano vigente que aún deberá complementarse con las reformas a las leyes federales y a las constituciones de los estados que en el término de un año, a partir de la publicación del nuevo texto constitucional, deberán realizarse en toda la República. Comenzará entonces lo verdaderamente importante: la existencia de un municipio nuevo, sus actividades concretas; municipio que deberá estar a la altura de la nueva legislación y cuya eficiencia dependerá y también, y quizás esto sea lo más importante, de una nueva ciudadanía municipal responsable e informada, sin la cual será imposible la superación del municipio.

5. ATRIBUCIONES SUSTANTIVAS DEL MUNICIPIO

Desde el constituyente hasta nuestros días, el tema de la hacienda municipal ha sido, sin lugar a duda, el tema central a discutirse en las reformas intentadas para nuestro municipio y en la teoría crítica del municipio mexicano, elaborada en este ya largo lapso de vigencia de nuestra Constitución.

Frente a esa situación y el permanente regateo de recursos fiscales entre la federación, los estados y el municipio, en que este último siempre llevó la peor parte y fue acentuando su penuria, surge una tesis, tanto en la doctrina como en la acción de las cámaras legislativas que recogen estas ideas, y en los partidos políticos, incluyendo el partido en el poder.

Los recursos fiscales implican sólo atribuciones instrumentales, medios para que el municipio pueda cumplir sus funciones, su quehacer, su responsabilidad frente a la ciudadanía. En la práctica, sin recursos no podría cumplirse responsabilidad alguna del municipio; toda tarea, toda atribución, ocasiona la necesidad de contar con recursos económicos para cumplirla, esto es cierto; pero, en la relación recursos fiscales y poder político-administrativo del municipio, en la relación entre los medios para realizar una acción y la acción sustantivamente considerada,

lo fundamental es la parte del poder público que se encargue al municipio. El municipio va a ser autoridad para qué propósitos, para qué finalidades y, una vez establecidas estas atribuciones sustantivas, ellas mismas serán el fundamento válido de los recursos municipales. Sólo así se romperá el tradicional y lamentable círculo vicioso: el municipio mexicano hace muy poco y funciona mal porque no tiene recursos; y para qué se le van a dar recursos si hace tan poco y funciona mal. Esa situación del municipio había dado lugar para que muchas de las tareas consideradas generalmente municipales se realizaran por los niveles de gobierno superiores al municipio. Y debemos reconocer que en la situación que guardaban los municipios cuando esas tareas fueron intentadas y realizadas, especialmente por el gobierno federal, no tenían los municipios ni la capacidad técnica, ni los recursos, ni las atribuciones, ni la voluntad política, ni el prestigio, ni el respaldo popular para haberlas podido realizar oportuna y exitosamente. Se trata pues, de un problema de estructura atributiva dentro del Estado mexicano, de distribución de competencias entre los niveles de gobierno que no puede resolverse por el expediente simple de dar más dinero al municipio. Con esto, de ninguna manera queremos decir que hayan sido suficientes los recursos de que hasta ahora ha dispuesto el municipio, sino que aunque los hubiera tenido, no hubiera sido capaz de aplicarlos eficazmente y con criterio moderno a necesidades actuales de las zonas urbanas antiguas o en desarrollo, que tantas fallas y vicios manifiestan. Hay muchos, claros y brillantes casos de resultados muy positivos, que superaron la limitación de los recursos y que son alentadores en cuanto a la capacidad de la ciudadanía municipal, que no sólo de las autoridades municipales, para decidir y realizar ambiciosos programas de beneficio comunitario indudable.

El municipio de hoy no puede ser el mismo que surgiera del constituyente, porque sus responsabilidades, y por lo tanto sus atribuciones y estructura, se determinan por las necesidades del gobierno y administración de las ciudades actuales y de sus habitantes; poblaciones que han sufrido una transformación cuantitativa y cualitativa que no podían haber imaginado siquiera los más capaces e informados hombres de principio de siglo. La población total del país en esos años, es inferior al número de habitantes actuales en la zona metropolitana del D. F. La tecnología del funcionamiento urbano de hoy exige planeación y ejecución de obras y servicios y regulación gubernativa de la convivencia ciudadana, sin los cuales, no sería posible por un solo día, por unos pocos minutos la vida en las ciudades congestionadas de hoy. El gobierno municipal que maneja esas situaciones deberá contar con atribuciones específicas, con poder legal suficiente para conducir cotidianamente y con previsiones a corto y largo plazo la vida de la sociedad urbana moderna. Esos poderes, esa función pública, provocará

transformaciones radicales en instituciones sociales y jurídicas que antes aparecían como permanentes, incommovibles. Piénsese en la reglamentación y restricciones a la propiedad inmobiliaria derivadas de la zonificación y el control del desarrollo urbano, en la distribución de alimentos y energía y en la prestación del servicio de transporte colectivo, temas ignorados por el gobierno de ciudades de hace dos generaciones. ¿Qué atribuciones substantivas deben otorgarse a los gobiernos municipales para capacitarlos para dirigir con eficacia las necesidades de las comunidades actuales?

La corriente de pensamiento en pro de las atribuciones substantivas del municipio y no sólo de las atribuciones fiscales se manifiesta en la teoría municipalista, con los grupos cívicos y, desde luego, en los partidos políticos y en las cámaras legislativas.

6. LA ACCIÓN MUNICIPALISTA DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

En 1959, la diputación del estado de Guanajuato a la XLIV Legislatura, reviviendo el anhelo expresado por los constituyentes, de dar a los municipios autonomía e independencia económica, pone en el tapete de la discusión parlamentaria una iniciativa de reformas a la fracción II del artículo 115 de la Constitución, en la cual se establece la obligación para el gobierno federal y de los estados, de asignar a los municipios una participación del 10% de los impuestos, aparte de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los estados.

La anterior iniciativa produjo el máximo interés de la Asamblea. La Gran Comisión y la Comisión de Estudios Legislativos, consideraron necesario que el dictamen correspondiente fuera producto de un estudio a fondo del problema municipal.

Una segunda iniciativa * fue presentada el 1º de octubre de 1959, la cual mereció la adhesión de los autores de la primera y fue aprobada el 3 de diciembre del mismo año, pasando al Senado para los efectos constitucionales, donde no prosiguió su proceso legislativo.

Consistió esta segunda iniciativa de reformas en materia municipal ya no sólo en una adición a la fracción II del artículo 115, sino en una reestructuración de las normas constitucionales que regulan al municipio, orientada fundamentalmente a la creación de la Hacienda Municipal.

Los artículos constitucionales, cuya reforma se propuso fueron: El artículo

* Suscrita por los CC. diputados Emilio Sánchez Piedras, Arturo Llorente González, Manuel Yáñez Ruiz, Florencio Barrera Fuentes, Jesús Ortega Calderón, Antonio Lomelí Garduño, Enrique Gómez Guerra, José Guillermo Salas Armendáriz, Carlos Guzmán y Guzmán y Rafael Espinosa Flores.

73, fracción XXIX y el artículo 115, fracciones I y II (y no sólo la II, como en la primera iniciativa).

En el último párrafo del mismo texto propuesto para la fracción II, se estableció que el Congreso expedirá la ley reglamentaria de esas disposiciones.

Días después de presentada la segunda iniciativa, el 6 de octubre del mismo año, fue presentada la iniciativa de la “Ley Reglamentaria de la fracción II del artículo 115 constitucional”, suscrita por los mismos iniciadores de la reforma constitucional de que se viene hablando y que con ellas “forman un todo”, porque no se podrían comprender las tantas veces referidas reformas en todo su alcance, su factibilidad, su carácter necesario, la verdadera dinámica de su ejecución, “sin las disposiciones reglamentarias correspondientes”, según se expilca en la exposición de motivos.

A. Contenido de la reforma municipal

La reforma consistía, considerando conjuntamente los tres ordenamientos, en una nueva área para la Hacienda Municipal y una posición más firme del presidente municipal que sería también presidente de todos los organismos oficiales que algo tuvieran que ver con el municipio, como las juntas federales de mejoras materiales, las juntas de mejoramiento moral cívico y material y las juntas destinadas a la prestación de un servicio municipal particular; también contemplaba, la reforma, la posibilidad de que dos o más municipios colindantes pertenecientes a una o varias entidades federativas pudieran asociarse temporalmente para la ejecución de obras o para la prestación de servicios públicos. Pero hasta esta reforma no se planteaba la necesidad de definir un área de atribuciones sustantivas para el municipio.

La reforma pasó a la Cámara de Senadores, de allí a las comisiones correspondientes, con lo que concluyó el proceso legislativo que no llegó a promulgación; pero señaló ese trabajo legislativo algunas orientaciones muy valiosas que han tenido su influencia hasta nuestros días.

B. Cámara de Senadores

En julio de 1965 la Cámara de Senadores presenta al comité ejecutivo nacional del Partido Revolucionario Institucional la proposición de realizar, primero, un movimiento nacional de análisis y discusión de la situación del municipio que concluyera más tarde con la Legislación Constitucional Federal y de los Estados para modernizar el municipio que evidentemente se encontraba rezagado como institución pública dentro del Estado mexicano. Se mencionó en ese trabajo que un tema de

tanto peso político no debía atribuirse a un grupo de legisladores, ni siquiera a la totalidad de una de las cámaras del Congreso de la Unión, sino que debería presentarse como programa de toda la membresía del partido, quien debería lograr, primero, una gran corriente de opinión en favor de la reestructuración fundamental de nuestro municipio como órgano de poder público.

La proposición del Senado, apoyada unánimemente por los miembros de esta cámara, fue presentada al entonces presidente nacional del partido, licenciado Carlos A. Madrazo; por el presidente de la Gran Comisión del Senado, licenciado Manuel Moreno Moreno, y por la comisión redactora integrada por el distinguido maestro universitario Juan José González Bustamante, senador en esa época, y por los senadores licenciado Arturo Miguel Esponda y doctor Mario C. Olivera.

Poco después de la presentación de este trabajo inició el partido en el poder una campaña municipalista que interesó grandemente a la ciudadanía, inquietó a algunos gobernadores y, finalmente, provocó el cambio en la dirección nacional del partido.

Se proponía por el Senado que la distribución de competencias contenida en la Constitución, incluyera al nivel municipal y se hablaba ya en este trabajo de la necesidad de establecer una competencia sustantiva del municipio, previa a la permanente solicitud de mayores ingresos y subsidios. Concluía el trabajo:

Creemos que dentro de las más altas responsabilidades del Partido está la de realizar un análisis serio del problema municipal con una orientación realista y haciendo que participen en él autoridades, grupos cívicos municipales, así como los comités municipales del partido. De esta tarea que podría llevarse a cabo a partir de una gran convención nacional, convocada por el partido para tratar el tema municipal debe obtenerse, además de la información específica que se persigue, la promoción de un gran movimiento de orientación política que demuestre a la nación que el primitivo anhelo revolucionario de elevar la vida municipal en lo político y en lo económico, no ha sido olvidado y que los hombres actuales de la revolución se sienten en deuda por los ofrecimientos que en esta materia se han hecho siempre por el partido en sus programas de acción y por sus candidatos a las más altas posiciones electorales.

La reunión nacional de administración municipal, con el antecedente señalado, viene a realizarse en 1976 durante la campaña presidencial de ese año, en la ciudad de Veracruz. Algunos de los ponentes insisten en la necesidad fundamental de establecer la competencia sustantiva del municipio, para ese momento asunto ineludible en virtud de que algunos órganos del gobierno federal habían llenado el vacío legal en materia del desarrollo urbano, y se les había adjudicado legalmente

la responsabilidad de materia tan importante para el desarrollo de la comunidad cuya participación municipal no había sido aclarada.

En las palabras con que se clausuró dicha reunión el candidato a la presidencia, con el manejo de conceptos que caracterizó su lenguaje, declaró que entendía que el problema municipal era de eficiencia y competencia. En ese momento ya habían transcurrido dos sexenios de trabajos de reforma administrativa, dirigidos por la presidencia de la República y en los programas de fortalecimiento municipal ya se había tratado ampliamente, a nivel nacional, el tema de la hacienda municipal; el paso adelante era la necesidad de definir la competencia, como concepto constitucional básico del actual partido para ejercerla eficientemente y con recursos suficientes.

Acorde con el pensamiento expresado en Veracruz, los programas de fortalecimiento municipal en el sexenio pasado tuvieron una orientación sólo instrumental, dirigida a aspectos internos de reforma administrativa, en muchas ocasiones de carácter oficinesco y de cierta ampliación de recursos económicos a través de los convenios únicos de coordinación, lo que señala la tendencia tradicional mexicana de ver en el municipio casi exclusivamente los aspectos hacendarios; pero no se tocó en absoluto la competencia del municipio relativa a los ingentes problemas sociales actuales, desarrollo urbano, habitación, incremento de valores de la tierra e inclusión del disfrute del espacio urbano dentro del actual contenido de la justicia distributiva.

Con esos antecedentes la reforma constitucional del pasado 3 de febrero significa no sólo una aportación novedosa sino la expresión legislativa, o sea obligatoria, de una amplia corriente de pensamiento municipal sobre la institución municipal nuestra que se ha venido desarrollando a partir del 17, con base en el contenido de la Constitución, y muy especialmente a partir de los gobiernos civiles que introducen y desarrollan el municipio moderno mexicano hasta el gran avance estructural que significan las últimas reformas.

7. COMPETENCIA URBANÍSTICA DEL MUNICIPIO

En 1976 el Estado mexicano da un gran paso en cuanto a su función de rectoría de la vida social. Asume la responsabilidad de intervenir en el control del desarrollo urbano. Se reforma la Constitución creando una nueva área importantísima de competencia del Estado. La reforma constitucional fue conocida como reforma en materia de Asentamientos Humanos y la ley reglamentaria consecuente es la "Ley General de Asentamientos Humanos". Pero el contenido de la reforma constitucional y de la ley, rebasan ese concepto porque son en realidad los ordenamientos que dan al Estado poder para gobernar todos los aspectos del desarrollo urbano. Para la vida de todas las naciones modernas,

independientemente de su ideología política, el control de desarrollo urbano es una función ineludible del Estado. Paulatinamente se ha ido considerando el espacio urbano como espacio social y su aprovechamiento ordenado y responsable la condición previa para la elevación de la calidad de la vida, que se degrada grave e irreparablemente cuando se pierden o nunca han existido esos controles.

La materia del desarrollo urbano, en cuanto a la intervención gubernativa, es esencialmente municipal. Albi nos dice: "No puede hablarse de lo municipal sin hacer referencia al urbanismo, que representa el elemento básico de la competencia de los municipios, sin el cual lo municipal no se comprendería." Podemos afirmar de un modo genérico que el urbanismo coincide con el soporte físico de lo vecinal, es decir con la aglomeración de viviendas separadas por vías públicas. Pero si es indudable que los problemas urbanísticos son la esencia de lo municipal, no lo es menos que en su actual enfoque, no constituye los mismos patrimonios exclusivos de los organismos concejiles. Tropezamos aquí con la absoluta impresión de la esfera de competencia de las entidades públicas que parece ser la tónica del derecho público moderno. Esto, que Fernando Albi escribe en términos generales, coincide con el caso particular de México. La función de control urbanístico no comienza en nuestro país por los gobiernos de las ciudades, como sucedió en los países donde el fenómeno de urbanización de la población se desarrolla paralelamente a la mecanización de la agricultura y el desarrollo, industrial, como aconteció señaladamente en Norteamérica, sino que las primeras acciones racionalizadoras del desarrollo urbano tienen que ser asumidas por el gobierno federal, quien dirige su acción a las principales poblaciones, puertos marítimos, fronterizos y zonas turísticas, donde el crecimiento poblacional de gran volumen trajo como consecuencia un crecimiento anárquico de las áreas ocupadas con amenaza grave para la calidad de vida de los antiguos y nuevos pobladores. Los recursos técnicos en materia de planeación, de realización de obras y prestación de servicios, aun los básicos municipales, y los recursos presupuestales no existían en los gobiernos municipales de esas poblaciones y tuvo que proporcionarlos el gobierno federal que era el único que contaba con ellos. La situación descrita corresponde a la creación de las Juntas federales de mejoras materiales cuya ley constitutiva se promulga en 1947. La siguiente etapa correspondiente a los dos sexenios siguientes consiste en la creación de leyes de planeación urbana en los estados, con participación de los ayuntamientos en la planeación y control del desarrollo de sus poblaciones, a través de los comités municipales de planeación, dependientes de las autoridades de planeación de los estados.

El proceso legislativo que se siguió para asumir en 1976 el Estado urbano fue, primero, con la reforma constitucional estableciendo esa competencia globalmente para la nación representada por el Estado e,

inmediatamente, la expedición de una ley federal, Asentamientos Humanos, estableciendo la concurrencia de municipios, estados y federación en la materia de esa ley que, repetimos, es verdaderamente, la Ley General de Planeación Urbana y no sólo de Asentamientos.

La única reforma constitucional da a los municipios el área de competencia sobre el desarrollo urbano y la zonificación, o sea en los aspectos de control del desarrollo urbano y también en el de la limitación a la propiedad inmobiliaria privada y también pública, sin cuya reglamentación es imposible pensar siquiera en la posibilidad de control del desarrollo urbano que siempre parte en mayor o menor grado de una concepción comunitaria del espacio urbano que debe organizarse para el mejor servicio y aprovechamiento por parte de todos los miembros de la comunidad pero que impida necesariamente el sometimiento y concretas decisiones sobre el uso de la tierra que significará limitaciones a la propiedad y en algunos casos aun expropiaciones; pero que en su conjunto son de enorme beneficio social e individual para todos los miembros de las comunidades urbanas. Y siempre, como el instrumento de las indemnizaciones de los afectados y de la captación por el Estado de parte de la plusvalía en algunas propiedades como consecuencia también ineludible de los grandes programas urbanísticos, habrá forma de equilibrar los intereses de los propietarios perjudicados y beneficiados con un resultado equitativo y provechoso para todos los integrantes de una comunidad.

Esta nueva competencia del municipio en materia del desarrollo urbano y zonificación, hará necesaria la reforma a muchas leyes generales y estatales, lo que ya está previsto en los transitorios de la reforma constitucional y donde ya se fijó el plazo de un año para que esta concordancia legislativa se produzca. La más importante de esas leyes que habrán de reformarse ahora es la Ley General de Asentamientos Humanos, en los conceptos fundamentales y en los procedimientos para crear e implantar los planes de desarrollo urbano, tanto nacional como estatal y los municipales. Debemos hacer algún comentario, por lo tanto, al contenido de esa importantísima reforma constitucional promulgada en 1976.

8. CONTENIDO MUNICIPAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1976, EN MATERIA DEL DESARROLLO URBANO

El texto del artículo 27 de la Constitución en sus tres párrafos iniciales, se había mantenido idéntico hasta 1976. Como sabemos, se establece la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el derecho de la nación de constituir la propiedad privada en favor de los particulares como

una propiedad derivada, por lo tanto, de la propiedad originaria. El párrafo segundo establece la facultad más seria sobre la propiedad privada, las expropiaciones aunque se menciona que sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, con toda la importancia y trascendencia que tuvo el cambio de una sola palabra: “previa” indemnización que decía la Constitución del 57, por “mediante” indemnización como quedó establecido desde el 17. El tercer párrafo es el modificado en 76 con una enorme importancia para el contenido de las atribuciones del municipio, aunque el municipio no se mencione, como veremos a continuación. En este tercer párrafo se establece el derecho de la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Se señalan como objeto tanto de la imposición de las modalidades a la propiedad privada, como de la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Inmediatamente se pasaba, en el texto original del artículo, a establecer las facultades para dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, continuando con los fundamentos constitucionales de toda la reforma agraria; y no había mención directa alguna a la intervención del Estado en materia de tierra urbana más, si acaso, que la de los centros urbanos agrarios.

Las reformas de 1976 establecen las siguientes determinaciones importantes: En el derecho de la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y en el de ejercer la regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, se adiciona en la reforma que será en beneficio social, y entre los objetos de esa regulación del aprovechamiento de los elementos naturales se establece como finalidades nuevas la de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana y la de dictar medidas para ordenar los Asentamientos Humanos, establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; todo lo que, a su vez, es a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, o sea de todas las áreas urbanas del país.

Después de la reforma, el Estado mexicano tiene en sus manos, como representante de los intereses de la nación, la más amplia intervención en materia de desarrollo urbano y no sólo de los Asentamientos Humanos.

Las circunstancias internacionales hicieron que México concurreniera a la reunión de Vancouver, convocada por las Naciones Unidas, para estudiar el problema de los Asentamientos Humanos; pero, mientras a la mayoría de las naciones se les presentaba el problema de considerar

los asentamientos dentro de sus programas de desarrollo urbano, México no tenía propiamente una política de desarrollo urbano definida, ni los fundamentos legales, ni las autoridades competentes para manejarlo. Había antecedentes, claro está, había ya planos reguladores aislados, planes maestros, planes directores: los primitivos “planos reguladores” formulados y aplicados por el gobierno federal a través de las Juntas Federales de Mejoras materiales; pero no había propiamente una política nacional en materia de desarrollo urbano y entonces hubo que crearla. Probablemente, esta precipitación con que hubo que responder a la urgencia internacional al concurrir a Vancouver, provocó que la Ley de Asentamientos Humanos haya tenido algunas fallas técnicas.

Pero lo fundamental es que desde ese momento en adelante, por disposición de la Constitución, la nación mexicana, a través de su representante jurídico, el Estado, tiene las más amplias facultades en materia de control del desarrollo urbano. En efecto, son facultades para *planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*: quiere decir, que la regulación puede darse desde antes de que surjan los futuros centros de población, para hacerlos nacer en el lugar que sea conveniente, porque a esos propósitos puede dirigirse la legislación ordinaria que venga después de la constitucional, reglamentar y controlar la fundación, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento; y los conceptos “facultades para planear y regular” todos estos momentos en el desarrollo de una ciudad o de un centro urbano son exactamente los conceptos del instrumento urbanístico por excelencia que es el “plan regulador”. “Planear y regular”, dice la reforma convirtiendo así estos conceptos, técnicos hasta ese momento, en asuntos de interés político-social, establecidos por el derecho en su máximo nivel.

Ahora bien, son facultades que tendrá la nación en todo tiempo, pero la nación está representada por el Estado y quién en el Estado va a ejercer estas facultades y, en última instancia, a qué órganos del Estado, o por conducto de qué órganos del Estado la nación va a realizar esta labor de mayúscula importancia en la sociedad mexicana actual que ya es fundamentalmente urbana. La concordancia con el artículo tercero es obligada. En relación a la educación, pero dicho clara y directamente sobre la estructura constitucional del Estado mexicano, el artículo tercero establece que el Estado está formado por la federación, los estados y los municipios; son parte del propio Estado. Después de esta declaración constitucional, deja de tener objeto la discusión en la teoría general del Estado y, dentro de ella, en la teoría del municipio, sobre si el municipio es creado por el Estado, o si existe antes del Estado. Para nosotros, el municipio es parte del Estado, surge, en su connotación final acabada, como órgano del poder público. Las características y atribuciones que pudo tener el municipio histórico universal en otros

países, o en otras épocas, ya no van a tener consecuencia jurídica en el México actual. Son consideraciones para la historia, para la teoría general del municipio; pero no van a tener significación en la teoría particular del municipio mexicano vigente, que tienen que circunscribirse a los que nuestras instituciones político-jurídicas son por determinación de la voluntad máxima que es la soberanía nacional.

La conclusión surge por sí sola: la nación tiene todos los atributos urbanísticos y va a ser representada por el Estado; pero ¿por cuál de los niveles del Estado? Atribuciones de tan enorme importancia, ¿cómo se van a distribuir o, van a estar atribuidas a un solo nivel de gobierno? Hasta ahora el monopolio de las decisiones urbanísticas había sido concentrado en el gobierno federal en una secretaría de Estado, en la “Secretaría de Obras Públicas” que se transforma primero en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en el régimen anterior y recientemente, ya para el presente régimen, toma el nombre de la función específica “Secretaría del Desarrollo Urbano y Ecología”.

Universalmente, el urbanismo comienza como actividad de las autoridades municipales en los países que primero sufren el fenómeno del desarrollo demográfico, y se van creando las atribuciones urbanísticas como competencias nuevas de los gobiernos de las ciudades. Más tarde aparece el urbanismo como ciencia o técnica y como carrera profesional. La ciudad planeada es un fenómeno antiguo. Las hubo en Egipto y Mesopotamia. El primer plan de la ciudad de México fue la traza de Cortés en 1521, una vez conquistada Tenochtitlan. Pero el movimiento moderno de planeación urbana obedece a las necesidades del desmedido crecimiento de las ciudades que se presenta a partir del siglo pasado en los países desarrollados y en América Latina apenas en este siglo. Este movimiento urbanístico deriva también de la fijación de nuevos patrones sociales para la calidad de la vida urbana de todos sus habitantes, incluyendo en esos patrones, muy principalmente la habitación y el derecho a la cultura y al esparcimiento. Los adelantos en la técnica del transporte, especialmente del automóvil, cambia las posibilidades de la extensión urbana, en la medida en que los transportes modernos permiten que se pueda vivir en un lado relativamente distante del lugar donde se trabaja, logrando las condiciones más favorables para la vida familiar y especialmente de los menores, que tienen exigencias escolares, deportivas y de recreo distintas y que, por lo tanto, no tienen por qué soportar las condiciones negativas de las áreas de trabajo industrial o comercial. Pero más tarde la función urbanística va cayendo en especialistas profesionales que se van formando en escuelas de alta cultura y la función gubernativa del urbanismo se va independizando de la construcción de las obras públicas, porque se empieza a considerar peligroso, como efectivamente lo es, que la misma autoridad encargada de la realización de la obra pública maneje la calificación urbanística de

realizarla, con lo que quedarían concentradas en esa autoridad grandes decisiones sociales y aun políticas que implican siempre las decisiones aparentemente sólo técnicas que corresponden al desarrollo urbano. Hay un urbanismo técnico y hay también el urbanismo institucional que significa crear las facultades urbanísticas del Estado; y hay también el urbanismo social que son los valores de la comunidad citadina regional o nacional que alimentan y son la razón del urbanismo de Estado.

En la reforma del 76 se tuvo que pensar en el desarrollo urbano en general comenzando la preocupación por los asentamientos humanos. Los poderes urbanísticos del Estado quedaron establecidos; de eso se trataba, de que hubiera órganos del Estado con sus atribuciones legales, desde la Constitución, que fundara su intervención en los problemas urbanísticos. Se dejó así la definición del órgano del Estado que se encargaría de las funciones urbanísticas a una ley federal ordinaria, la Ley de Asentamientos Humanos, cuyo contenido rebasa su título. Es propiamente una ley general, nacional de desarrollo urbano, incluyendo, claro está, a los asentamientos humanos. No es la primera vez en que una función de gran importancia social que reclama la nación y para ser ejercida por el Estado se establece a nivel constitucional y después se distribuye por una ley ordinaria entre los tres niveles de gobierno. Tenemos que ver estos mecanismos constitucionales para que en la teoría del municipio mexicano tengamos perfectamente ubicados los mecanismos legales y administrativos de los cuales van a depender las funciones futuras del municipio en materia tan esencialmente municipal como el desarrollo urbano.