

REFORMA CONSTITUCIONAL Y MUNICIPIO LIBRE

Mario RUIZ MASSIEU

SUMARIO: Introducción I. Desaparición o suspensión de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato a alguno o algunos de sus miembros en particular. II. Ampliación de las facultades normativas de los ayuntamientos. III. Nuevas atribuciones de los municipios en materia de servicios públicos. IV. Facultades de coordinación y asociación municipal en materia de prestación de servicios públicos. V. Nuevo mecanismo de integración de la hacienda municipal. VI. Ampliación de las facultades municipales en materia de desarrollo urbanos. VII. Representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos. VIII. Base constitucional para legislar en materia de relaciones de trabajo de los servidores municipales.

INTRODUCCIÓN

Ya en una ocasión anterior planteamos la importancia de enfrentar la necesidad de dar al municipio su verdadero carácter y acaba con el ataque que había venido sufriendo en diversas partes del mundo, con la clara disminución de sus posibilidades de desarrollo autónomo y el atenuamiento por carencias financieras y competenciales que le habían restringido, en muchas ocasiones, a ser figura de ornato en la vida del Estado o empleado, de hecho, de los gobiernos federales y estatales, en el mejor de los casos. Dijimos entonces, recordando a Gumersindo de Azcárate, que los municipios no son elementos de la administración, no son esos instrumentos; son entidades naturales, organismos autónomos con personalidad propia, que al Estado le toca reconocer y dar condiciones de vida, jamás detentarlas.

Esta circunstancia se puso de manifiesto en nuestro país, con particular énfasis en la campaña electoral del actual titular del Poder Ejecutivo Federal, durante la cual se expresó un acentuado reclamo popular de una descentralización de la vida nacional.

Esta demanda fue especialmente considerada por el entonces candidato, al grado de convertirse en uno de los principales sustentos de su plataforma política.

Así, y en lo que a los municipios se refiere, se promovió una reforma de fondo al texto del entonces vigente artículo 115 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el firme propósito de que el municipio contara con los elementos inherentes a su propia naturaleza.

En este sentido, y en referencia a la descentralización de la vida nacional, en la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa de reformas aludida se señaló que:

... dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que corresponden realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad...

En otra parte del mismo documento se indica que

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que haremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

Partiendo de estos postulados, en el nuevo artículo 115 constitucional, cuyas reformas y adiciones fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, se establecieron:

* Un procedimiento claro para los casos de desaparición o suspensión de ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato a alguno o algunos de sus miembros en particular.

* Facultades de los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

* Nuevas atribuciones de los municipios en materia de servicios públicos.

* Facultades de coordinación y asociación municipal en la prestación de los servicios públicos que les corresponda.

* Nuevo mecanismo de integración de la hacienda municipal, que implica un sustancial incremento de la misma.

* Ampliación de las facultades municipales en materia de desarrollo urbano.

* Representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos.

* Base constitucional para legislar en materia de relaciones de trabajo de los servidores municipales.

Ahora bien, una vez enunciados los puntos anteriores, conviene hacer una somera revisión de cada uno de ellos en particular.

I. DESAPARICIÓN O SUSPENSIÓN DE AYUNTAMIENTOS Y SUSPENSIÓN O REVOCACIÓN DEL MANDATO A ALGUNO O ALGUNOS DE SUS MIEMBROS EN PARTICULAR

Sobre el particular, el nuevo texto constitucional resulta bastante claro al explicitar, en la fracción I del artículo 115, que 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.

Asimismo, se estipula que 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 procediese que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Por último, se dispone que si alguno de sus miembros dejase de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En relación a esta adición constitucional, es oportuno advertir que con anterioridad a la misma, y ante la ausencia de una regulación clara sobre esta materia, la situación se prestaba a que estos fenómenos se desarrollaran, en la práctica, a través de múltiples y diversos procedimientos bajo los muy particulares puntos de vista de los poderes estatales, partiéndose en algunos casos de reglamentaciones locales disímboles e imprecisas, llegándose inclusive a omitir la garantía de la audiencia, quedando así frecuentemente los municipios, en un franco estado de indefensión política.

De esta manera, el texto hoy vigente de nuestra carta magna representa una sólida institución de defensa constitucional local, que responde a una inaplazable necesidad de impedir el abuso o la inobservancia de la ley. Es decir, la misma Constitución introduce los elementos que garanticen su efectivo cumplimiento y establece los mecanismos para que, en caso contrario, sus preceptos sean debidamente reducidos. Se trata, en suma, de un importante factor de fortalecimiento político de los municipios.

Como consecuencia de la reforma, las constituciones y leyes locales en materia constitucional se han venido adecuando en congruencia con la ley fundamental federal, y así, la desaparición de ayuntamientos se ha venido considerando como un acto meramente declarativo, que se da ante una situación de facto, ante la desintegración real de los ayuntamientos o la imposibilidad de que éstos asuman su encargo.

La suspensión de ayuntamientos o de sus miembros en particular, en cambio, es contemplada como un acto constitutivo, asociado al incumplimiento de las obligaciones que con motivo de su encargo tienen los municipios o el ayuntamiento en su totalidad, así como a la desobediencia de la ley.

Finalmente, la revocación del mandato a alguno o algunos de los integrantes del ayuntamiento se aplica por lo general en aquellos casos en que se comprueba que el munícipe o municipales en cuestión no reúnen los requisitos de elegibilidad legalmente exigibles para ocupar su cargo.

II. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES NORMATIVAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

En este renglón, en la fracción II del nuevo artículo 115 de la Constitución federal se introducen las facultades de los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Cabe señalar que, de conformidad con el texto anterior, la Constitución sólo expresaba la facultad de los ayuntamientos para expedir, en su ámbito de competencia, los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

Con la adición de referencia, se da un gran paso en el alcance de los propósitos que impulsaron al Constituyente permanente al dotar al municipio de una nueva competencia, mediante un acto descentralizador de los poderes estatales. Esta nueva competencia es la reglamentación municipal, facultad que trasciende lo meramente administrativo para llegar, de plano, al campo de lo político, ya que al expedir sus propias disposiciones reglamentarias, el ayuntamiento sienta las bases sobre las cuales habrá de detentar y ejercer el poder; se indica asimismo la manera de cumplir con sus facultades y obligaciones, lo cual, a la vez, nos lleva necesariamente a la consolidación y modernización de la administración pública municipal, fortaleciéndose así al municipio libre tanto en el aspecto político como en el administrativo.

En síntesis, podemos afirmar que se confiere al municipio la facultad legislativa —cuando menos desde el punto de vista material— dándole nuevas opciones para mejorar y propiciar el desarrollo de la comunidad en todos los niveles, permitiéndose la participación de los ciudadanos que la conforman a través de sus representantes en los ayuntamientos, todo ello dentro del marco regulador que implican las bases normativas que, como ya se dijo, corresponde expedir a las legislaturas de los estados.

III. NUEVAS ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

En este aspecto, la fracción III del artículo 115 prescribe que los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y jardines; seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

De esta manera y como lo señalara Jorge Carpizo en su ponencia "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", presentada en el Seminario sobre Reforma Municipal organizada por la Coordinación General de Estudios y Proyectos de la Secretaría de Gobernación, en noviembre de 1983,

Se indican los servicios públicos que los municipios deben prestar (...) se establece un criterio general uniforme, pero se reconoce la gran diversidad que en varios aspectos existe entre los municipios y se crea un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios.

Es de puntualizarse que con esta adición se cubre un grave vacío que hasta antes de la reforma de 1983 venía sufriendo la Constitución general de la República. Es decir, no se indicaba en forma precisa cuáles eran los servicios públicos cuya protección debía quedar a cargo de los municipios, lo cual tendía a generar una indefinición respecto a la fijación de los correspondientes ámbitos de competencia en la materia, lo cual, aunado a la deficiencia de recursos de algunos ayuntamientos, propiciaba, por una parte, que tanto los gobiernos locales como la Federación se hicieran cargo, de manera absoluta, de las funciones inherentes a la prestación de estos servicios y, por la otra, el que los mismos se prestaran, frecuentemente, en forma inadecuada.

Así, al verse subsanadas estas deficiencias mediante la reforma promovida por el Ejecutivo Federal, se da un vigoroso paso en la acción descentralizadora y se contribuye notablemente al fortalecimiento municipal.

Cabe hacer notar que la incapacidad de algunos ayuntamientos para asumir estas funciones se ataca, en la propia reforma, a través de tres elementos: la facultad de coordinación de los municipios en la materia y el fortalecimiento financiero de los municipios, temas éstos a los que en seguida nos referimos y la posibilidad que los servicios públicos sean prestados con el concurso de los estados.

Sobre este último, conviene apuntar que, de acuerdo con el texto constitucional, para que los estados participen en estas funciones deben reunirse dos requisitos esenciales: que su concurso sea necesario y que así lo determinen las leyes, mismas en las que deberán precisar las razones que justifiquen el concurso del estado en la prestación de los servicios públicos de que se trate.

Asimismo, es de detectarse que el señalamiento de los servicios públicos encomendados a los municipios se hace de manera enunciativa, mas no limitativa en la medida en que se abre la posibilidad de que las legislaturas locales incluyan otros servicios para ser prestados por los municipios, atendiendo, como ya se dijo, a las condiciones territoriales y socioeconómicas de éstos, así como a su capacidad administrativa y financiera.

IV. FACULTADES DE COORDINACIÓN Y ASOCIACIÓN MUNICIPAL EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

En lo que a este punto se refiere, el párrafo final de la fracción III del artículo 115 vigente establece expresamente que 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.

Sobre esta medida, como lo señalamos en el punto anterior, podemos afirmar que constituye un importante elemento para coadyuvar a subsanar, mediante la unión de esfuerzos, las deficiencias de algunos municipios para prestar los servicios públicos que ya por disposición de la Constitución federal o ya por determinación de las legislaturas locales, les sean encomendados.

Por otra parte, la reforma implica un notable avance en lo que al reconocimiento de la personalidad jurídica de los municipios se refiere. Indudablemente, la libertad de asociarse y coordinarse se traduce en una ratificación de la autonomía municipal y con ello, en un trascendente factor de fortalecimiento para el municipio.

Sobre el particular, consideramos conveniente recordar lo que el Senado de la República expresó al dictaminar la iniciativa de las reformas que ahora nos ocupan:

... estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación y asociación de municipios de un mismo estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos, sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva, lo cual permitirá la intervención de órganos de gobiernos estatales. Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extrema ambos que encarecen la prestación de servicios y generan deseconomía. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias negativas de los fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y asociación contempladas por la iniciativa en el párrafo final de la fracción III. Se ponen así, también bases importantes de desarrollo regionales debidamente estructuradas y de modernización municipal al desenvolvimiento democrático.

Ahora bien, es preciso destacar que el propio párrafo del texto constitucional al que nos venimos refiriendo introduce un importante elemento normativo cuando previene que tanto la coordinación como la asociación municipal deberán efectuarse con sujeción a la ley. Esta ley,

debemos puntualizarlo, es la ley local relativa y se puede manifestar fundamentalmente a través de dos vías: o bien como parte del texto de la ley orgánica municipal o su equivalente, o bien mediante disposiciones específicas emitidas por la legislatura local, ya sea en forma independiente o ya sea en el cuerpo de otro instrumento legislativo.

En todo caso, lo relevante del asunto es que se deberán establecer con toda precisión, en el nivel estatal, las bases tanto sustantivas como adjetivas sobre las cuales habrán de llevarse a cabo la coordinación y la asociación municipal.

V. NUEVO MECANISMO DE INTEGRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Por lo que a este apartado se refiere, la reforma resulta particularmente avanzada, en tanto que, en la fracción IV del artículo 115, incorpora a la hacienda municipal los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, así como otros ingresos que, además de las contribuciones, las legislaturas establezcan en su favor, agregándose como ingresos fijos de los municipios las contribuciones y tasas adicionales establecidas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por otra parte, se introduce una importante medida proteccionista al prohibirse expresamente la limitación, por las leyes federales, de la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria o la prestación de servicios públicos, así como el establecimiento de exenciones o subsidios, por parte de las leyes locales, sobre estas contribuciones, en favor de persona alguna, ya sea física o moral, pública o privada.

Asimismo, se faculta explícitamente a los ayuntamientos para aprobar los presupuestos de egresos de los municipios con base en sus ingresos disponibles.

Las adiciones a que acabamos de hacer referencia cobran particular relevancia si consideramos que en el texto anterior a la reforma se estipulaba simplemente que la hacienda municipal se formaría con las contribuciones que señalaban las legislaturas de los estados, que en todo caso serían suficientes para atender las necesidades municipales.

Esta disposición se prestaba a que en la práctica se presentara una gran desuniformidad en la integración de las haciendas municipales, cuya conformación quedaba por completo al arbitrio de las legislaturas locales, que desde muy diversos puntos de vista y variados criterios de-

terminaban las contribuciones “suficientes para atender las necesidades municipales”.

Lo anterior frecuentemente propiciaba una grave depauperización de los municipios. Ese “atenazamiento por carencias financieras” al que hicimos alusión al principio de este trabajo.

Era pues necesario tomar medidas urgentes al respecto, y así lo hizo el Constituyente Permanente retomando lo que durante los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, expresara Heriberto Jara: “No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada tanto individualmente como colectivamente. . .”

Y en efecto, antes de la reforma de 1983, la libertad del municipio para administrar libremente su hacienda, era tan sólo la manifestación de un propósito que, aun con buena intención, no dotaba a aquél de los factores indispensables para su autosuficiencia económica y, por ende, para su libertad política.

Así pues, con la reforma se precisan claramente las bases sobre las cuales se habrá de constituir el patrimonio municipal, y de esta manera se logra un significativo adelanto en el camino hacia el fortalecimiento económico municipal y con ello, hacia su autonomía administrativa y política.

Para concluir este punto cabe advertir que la facultad de los municipios para celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, inserta en el inciso a) de la fracción que nos ocupa, constituye un mecanismo para el auxilio, por parte de los estados, a algunos municipios que no tienen los elementos para la adecuada administración de estos impuestos.

VI. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO

En este rubro, el texto actual del artículo 115, en su fracción V, establece que 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; 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 ello, y de acuerdo

con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, los municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Para una mejor comprensión de esta última disposición es oportuno recordar que, en lo conducente, el párrafo tercero del citado artículo 27 se refiere a 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.

Es de hacerse notar que el texto anterior limitaba la facultad de los municipios en la materia, a la expedición, en el ámbito de su competencia, precisamente de los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para el cumplimiento de los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27. De ahí que las adiciones a que nos hemos referido signifiquen una notabilísima ampliación de las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano, en el nivel constitucional.

Al respecto, conviene apuntar que la redacción del texto anterior a la reforma que acabamos de mencionar, no contenía disposiciones específicas que delimitaran con precisión las esferas de competencia de los niveles de gobierno estatal y municipal. En esta virtud, en el nuevo artículo 115 se proporcionan al municipio las herramientas jurídicas indispensables para que éste realice la planeación de su propio desarrollo urbano, tomando en cuenta las particularidades de cada localidad, en beneficio de la comunidad municipal, cuya participación en la aprobación de los correspondientes planes de desarrollo urbano, por cierto, se ha venido incluyendo en forma acelerada en los diversos ordenamientos locales en materia municipal.

De esta manera, se ha logrado también un consistente adelanto en el fortalecimiento municipal y se previene una adecuada articulación de esfuerzos entre Federación, estados y municipios, en lo que a desarrollo urbano se refiere.

En este sentido, la Constitución se hace más concordante con el concepto de desarrollo urbano, entendido éste, como acerdadamente señala Horacio Landa en su *Terminología de urbanismo*, como un proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales, que implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento.

VII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA INTEGRACIÓN DE TODOS LOS AYUNTAMIENTOS

Por lo que toca a este apartado, la reforma de 1983, en el párrafo final de la fracción VIII, estableció que de acuerdo con la legislación expedida en cada una de las entidades federativas, se introduciría el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Es decir, se agregó la palabra "todos" y se eliminó la frase "cuya población sea de trescientos mil o más habitantes", contenida en el texto anterior, evidentemente limitante, con lo que se avanzó sustancialmente en el proceso de democratización al abrir las puertas de los cabildos a la representación minoritaria en todos los municipios de la República, con independencia de sus dimensiones demográficas, lo que les permite incorporar, en los términos de las legislaciones locales, a todas las organizaciones políticas legalmente reconocidas.

Sobre el particular, conviene citar lo expresado por el presidente Miguel de la Madrid en la obra denominada *El marco legislativo para el cambio* publicada en 1983 por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República:

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los estados se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

En efecto, diversas constituciones locales, partiendo de la interpretación de que el mandato constitucional federal de establecer el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con una población de trescientos mil habitantes o más era una obligación, mas no un impedimento para aplicar dicho principio en municipios con menos población, ya habían procedido en los términos que indica el titular del Ejecutivo Federal, lo que hacía por demás obsoleto el límite demográfico al que nos hemos venido refirien-

do. Esto implica que la reforma, independientemente de su profundo espíritu democrático, constituya, a la vez, una importante medida de adecuación legislativa, contemplada desde el punto de vista de la técnica jurídica.

Por último, es de subrayarse que esta modificación constitucional, que como dijera Jorge Carpizo en su trabajo citado en páginas anteriores "...profundiza y respeta la integración plural de México...", deja a las legislaturas locales plena libertad para establecer la forma y términos en que había de introducirse el multicitado principio, de acuerdo con las peculiaridades de cada entidad federativa, en tanto que no señala limitación alguna al respecto.

VIII. BASE CONSTITUCIONAL PARA LEGISLAR EN MATERIA DE RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES

En este renglón, se estableció expresamente en la fracción IX del artículo 115, que las relaciones de trabajo entre los estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Por lo que toca a los municipios, se dispuso que éstos observaran las mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

Aquí cabe advertir, por una parte, que el texto anterior del precepto que se comenta no contenía disposición alguna al respecto y, por otra, que el artículo 123 constitucional, al ser de orden federal, no resultaba aplicable a la materia que nos ocupa por no coincidir los servidores de los estados ni de los municipios con la descripción de los trabajadores que el citado artículo contempla en sus apartados A y B.

Así las cosas, los estados habían venido emitiendo sus propias y diversas leyes que regulaban de muy diferentes maneras las relaciones laborales con los trabajadores tanto estatales como municipales, llegándose a extremos tales como extensiones de la jornada de trabajo, limitación de los descansos, restricción de la acción sindical y del ejercicio del derecho de huelga e, inclusive, a la creación de tribunales laborales sobre bases tan particulares, que en algunos casos obligaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerarlos como tribunales especiales anticonstitucionales.

Por otra parte, estos ordenamientos fueron frecuentemente criticados en el sentido de carecer de sustento constitucional, por corresponder al Congreso de la Unión la atribución de legislar en materia de trabajo.

Por ello, se contempla la necesidad de fijar en la Constitución Federal, principios generales que permitan a los estados expedir los ordenamientos correspondientes con base en lo estipulado en el artículo 123, con lo que se garantizan los derechos laborales de más de un millón de trabajadores, no pudiendo estos derechos, en ningún caso, ser menores que los indicados en el artículo de referencia.

Sin embargo, e independientemente del avance que la adición aludida representa, es de advertirse que en su texto no se especifica en cuál de los apartados del artículo 123 se deberán basar las legislaturas locales para la expedición de las leyes laborales. No obstante, ha sido una opinión generalizada en la doctrina, y en tal sentido se han venido inclinando los estados, que debe partirse del apartado B, por referirse éste a los trabajadores al servicio del Estado (Federación), con los que los servidores de estados y municipios tienen más elementos de identificación, por tratarse, al fin y al cabo, de trabajadores al servicio de los poderes públicos, lo cual implica un incuestionable común denominador.

Ahora bien, una vez realizada esta breve recopilación sobre los aspectos más relevantes en materia municipal de la reforma constitucional de 1983, es oportuno aclarar que a consecuencia de recientes modificaciones y adecuaciones efectuadas por el Constituyente Permanente a nuestra ley fundamental, y por razones de técnica legislativa, se derogaron las fracciones IX y X del artículo 115, incorporándose en el texto del artículo 116 las disposiciones alusivas a los gobiernos de los estados, reservándose el artículo 115 exclusivamente a los aspectos relativos a los municipios, de manera tal que se vio reducido a ocho fracciones, siendo ahora la fracción octava la que se ocupa del principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, y de la base constitucional para legislar en materia de relaciones de trabajo de los servidores municipales.

En todo caso, se conservan intactos el espíritu y el contenido de la reforma de 1983, que reconoce al municipio, en los términos de la exposición de motivos de la misma, como

... la comunidad social que posee territorios y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral. . .