

## TÍTULO QUINTO

### *De los Estados de la Federación*

**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. 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 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.

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 entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos 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 la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. 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.

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.

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 las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán 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.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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; 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. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. 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, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador substituto 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.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once 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 propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. 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. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. 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.

**COMENTARIO:** El artículo 115 de la Constitución, estructura la organización municipal del país, a más de reglamentar algunos otros puntos referentes a los estados de la Federación. Este artículo es producto genuino del movimiento revolucionario de 1910, pues si bien es cierto que la base de este precepto fue el artículo 109 de la Constitución de 1857, también lo es que su inclusión en la Constitución de 1917 obedeció a las consignas revolucionarias que fueron fundamento ideológico de ese movimiento social.

El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el derecho público romano el creador de esta institución, que llega más tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *conventus publicus vicinorum* que daría origen a los cabildos abiertos del derecho español.

Es importante destacar el papel de primer orden que el derecho municipal y el propio municipio han tenido en acontecimientos históricos fundamentales de nuestra historia patria. Recordemos, por ejemplo, la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. Con la creación del primer municipio de América continental, Cortés encontró el subterfugio legal para iniciar la conquista; así el naciente municipio le otorgó los cargos de capitán general de justicia mayor que, en ausencia del rey, le dieron la representación de los intereses de la Corona española.

En la Nueva España los ayuntamientos fueron prácticamente la única representación del pueblo, sobre todo con los llamados alcaldes ordinarios que se conservaron siempre de elección popular; sin embargo, con frecuencia, los oficios concejili-

les eran subastados al mejor postor para acrecentar la riqueza de la Corona.

En los albores del siglo XIX, bajo la influencia de las ideas de soberanía popular devenidas de la Revolución francesa, la organización municipal jugó un papel relevante en los movimientos libertarios de América. En ese sentido debemos recordar las preclaras intervenciones del cabildo de la ciudad de México en 1808, con Primo de Verdad, síndico del ayuntamiento, así como otros concejales como Azcárate, quienes presentaron la propuesta de desconocer la autoridad de la metrópoli española invadida por las fuerzas napoleónicas. De nueva cuenta el derecho municipal hizo valer su fuerza, al desconocer la usurpación francesa y, en atención a la ausencia forzada de Carlos IV y Fernando VII, titulares del reino, la municipalidad asumió la representación soberana del pueblo de la Nueva España.

La Constitución de Cádiz de 1812, de efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con precisión al municipio, habiéndole dedicado varios artículos de su texto.

Las constituciones federales de 1824 y de 1857, en forma muy general dejaron la reglamentación municipal como materia de competencia estrictamente local. El artículo 109 de la Constitución de 1857, no obstante, es el precedente constitucional inmediato del 115 de la Constitución de Querétaro.

También cabe destacar que las Bases Constitucionales de 1835 y las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, de carácter centralista, reglamentaron con amplitud la organización municipal del país, dedicándole varios incisos de la Sexta Ley.

Los municipios en la organización política del porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de don Porfirio Díaz. Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y, por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre. En ese sentido encontramos una notable coincidencia revolucionaria entre los jefes y líderes del movimiento armado de 1910. El programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón así lo pregonaba en 1906; Francisco I. Madero también hizo suya esta bandera revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910; Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora de 1912 y don Venustiano Carranza estableció este propio postulado en su Plan de Guadalupe de 1914.

Este fue el marco social e histórico que tuvo

presente el Constituyente de 1916-1917 y por lo mismo, en síntesis, los principios rectores que incluyó en el precepto que comentamos, fueron: a) supresión de jefaturas políticas; b) reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

El proyecto de Carranza solamente especificaba, sobre el municipio, que éste sería la base de la división territorial de los estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio municipio y el gobierno del estado, mas nada reglamentaba de la hacienda municipal. Por ello, la asamblea, después de aprobar sin mayor trámite lo referente a los aspectos políticos municipales, centró la discusión sobre la estructura de la hacienda municipal, estimando que debía legislar sobre tan importante renglón para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera.

El primer dictamen especificaba que "los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos sus impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".

La redacción presentada por la comisión al pleno de la asamblea, de inmediato causó una polémica notable que aparece en el *Diario de los Debates* de los días 24, 25, 28, 29, 30 y 31 de enero de 1917. Los diputados dividieron su criterio entre los que aceptaban que correspondiera al municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para contribuir a los gastos públicos de aquél, o la otra corriente, que sostenía la posición contraria.

Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

La redacción final, por su vaguedad, fue la causa de que la hacienda municipal haya pasado por largos años de penuria, por ello, en las reformas de 1983, que adelante comentamos, el Constituyente permanente ha vuelto a replantear las bases de la autonomía financiera del municipio.

Otra cuestión de vital importancia que se olvidó en la redacción final del artículo 115 al ser aprobado por la Asamblea de Querétaro, fue la forma de resolver los conflictos entre el munici-

pio y las autoridades del estado. En los diversos proyectos de las comisiones del Congreso, se habían propuesto algunas formas de solución a este tipo de conflictos; proponiéndose la intervención, ya de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o, en su caso, del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa. Sin embargo, la premura con la que finalmente se aprobó este precepto, hizo que tan importante cuestión quedara fuera del texto constitucional, persistiendo aún tal omisión.

El artículo 115 ha sido reformado ocho veces en su texto original. La primera reforma (*Diario Oficial* del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma (*Diario Oficial* del 29 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsiguientes.

La tercera reforma (*Diario Oficial* del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (*Diario Oficial* del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas." Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho

fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

La quinta reforma del artículo 115 (*Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953) está intimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (*Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976) adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (*Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava y última reforma al artículo 115 (*Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

El artículo 115 establece la libertad municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático mexicano. En este sentido el Constituyente estableció al municipio libre como el baluarte de los derechos de la comunidad que se organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas de convivencia; por ello, sin que sigamos una secuencia seriada de las fracciones de este precepto, lo comentamos por apartados globales que tienden a destacar la intención del Constituyente originario y del Constituyente permanente: de reconocer y garantizar la autonomía del municipio.

La autonomía municipal, como facultad jurídica de autorregular la vida de las municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos válidamente analizarla en tres grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de la Constitución: a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.

a) La autonomía política. El anhelo revolucionario que situó al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115, al afirmar éste, en su primer párrafo, que los estados adoptarán en 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 al municipio libre. En la fracción primera del precepto, se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción que no existiría ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. Como antes comentamos, esta fracción incluyó la decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y prefecturas.

Se establece también en esta fracción el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos en el periodo inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del municipio, encontramos que las reformas de 1983 establecieron, en la fracción primera del artículo, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Era práctica viciada que los estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal.

Por lo anterior, resulta loable que actualmente, a nivel constitucional, se establezca un procedimiento a seguir en este tipo de eventualidades, que consiste, fundamentalmente, en que: sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, o suspender a algunos de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser, cuando menos, de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio sean convenientes. En el supuesto de que, cumplidos estos requisitos, el Congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, si es el caso; de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos que integrarán los consejos municipales para concluir los períodos respectivos.

Dentro de este comentario referente a la auto-

nomía política del municipio, debemos destacar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los municipios con población de 300 mil habitantes o más, tenían representación proporcional en la integración de sus ayuntamientos. Ahora, las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice la parte final del último párrafo de la fracción VIII de nuestro artículo en estudio. Es importante puntualizar que si bien la hipótesis legal determina que todos los municipios del país tengan en sus ayuntamientos representación proporcional de los partidos políticos en contienda, en la actualidad no todos los 2,377 municipios cuentan con esta representación, ya sea porque en muchos no existe contienda política de varios partidos, o porque en otros la votación es tan exigua que los partidos minoritarios no obtienen los porcentajes que las respectivas leyes electorales establecen.

b) La autonomía financiera. Se afirma, con razón, que es el sustento de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios.

Por lo anterior y ante el clamor de todos los municipios, se modificó la fracción segunda del artículo en comentario, quedando como fracción cuarta, que establece, en síntesis, lo siguiente: que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio; y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La deficiente redacción original sobre la hacienda municipal que aparecía en la fracción segunda del artículo 115, se ha subsanado con la actual fracción cuarta de este precepto, al establecer en su favor una serie de renglones mínimos de contribución para los municipios.

Establece la Constitución que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores. Debo resaltar que la facultad de celebrar estos convenios la atribuye la Constitución general a los municipios. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud

del cual el Estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones. Lo importante habrá de ser que en un futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, como es la intención del dictado constitucional.

De total importancia resulta el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta, que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, ni podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Creemos que en esta forma se evita que organismos, privados u oficiales, estén subsidiados o exentos de las contribuciones municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo de entidades de carácter público, sobre todo en organismos descentralizados. La supresión de estas exenciones habrá de redituar en una vigorización de la hacienda municipal.

Finalmente, la fracción cuarta del artículo que comentamos, señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los estados. Se establece, como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era práctica común en las entidades federativas que los ayuntamientos municipales debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto de presupuesto de egresos para su aprobación; sucediendo frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran prioritarios. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio.

c) La autonomía administrativa. Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona

jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de *imperium*, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera. El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada "asociación de municipios" para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países, como es el caso de los llamados *syndicats de communes* en Francia. Creemos que será de gran utilidad esta asociación de municipios para coordinar la prestación más eficaz de servicios públicos, como abasto de agua, uso común de alcantarillado y drenajes, seguridad pública y tránsito, etcétera. Se sumarán así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones. Para llevar a cabo estas asociaciones se requiere acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes del Estado.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y

estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilén la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica también en la fracción sexta que los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

El texto actual de la Constitución otorga al municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los municipios a la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando, el propio precepto, en la parte final de la fracción quinta, que los municipios para estos efectos y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

La fracción séptima del texto vigente del artículo en comentario, es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción tercera; su contenido se conserva original desde 1917. Al definir la Constitución que el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, está previniendo, con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— que pudiese afectar, eventualmente, la tranquilidad de la población.

La fracción octava también se originó del texto de la anterior fracción tercera. Señala reglas en materia estatal, que no municipal. Establece que el periodo máximo que pueden fijar los estados para ocupar el cargo de gobernador será de seis años. Recordemos que por virtud de la tercera modificación constitucional a este precepto, se amplió esta duración de cuatro a seis años. También se dan reglas explícitas sobre el principio de no reelección de gobernadores, calificando a ésta como absoluta.

Por cuanto hace al número de diputados que integran las legislaturas de los estados, el texto

actual es el que se asentó por la primera reforma al artículo 115, quedando establecido que habrán de ser en número proporcional al de los habitantes de cada estado; pero, en todo caso, no podrán ser menos de siete en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta cantidad. Esta propia fracción octava contiene la regla constitucional que establece la no reelección relativa de los integrantes de las legislaturas locales; indicando también que los estados deberán introducir el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, como antes hemos comentado.

La fracción novena de nuestro artículo es de nueva creación por virtud de las reformas del 3 de febrero de 1983. Se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, indicando que los municipios observarán también las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución general de la República y sus disposiciones reglamentarias. En la presentación que se hizo al Congreso de los motivos de la reforma constitucional, se manifestó que "... la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado 'A' o los del apartado 'B' del artículo 123 constitucional. Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el apartado 'A'; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales tampoco parece procedente la aplicación del apartado 'B'. En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores".

De acuerdo a esta fracción novena, se establecen principios generales para que los estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas, las establecidas en el artículo 123 constitucional. La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse con claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los estados y de los municipios. Esta adición al texto del artículo 115, habrá de asegurar la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los estados y de los municipios.

La última de las fracciones del artículo que analizamos es la décima. En ella se elevan a nivel constitucional los llamados convenios de coordinación entre la Federación y los estados o entre los propios estados con sus municipios. La compleji-

dad de la vida de las sociedades modernas, como lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordinación entre Federación, estados y municipios se podrán superar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciando una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de Federación y estados, así como a la autonomía municipal.

Para complementar una apreciación constitucional del artículo 115, sobre todo en su tema fundamental que es el municipio, es importante tener en cuenta que el Constituyente reglamentó algunos aspectos en que interviene el municipio, en varios artículos de la Constitución. Por ello hacemos aquí la anotación para que el lector se remita al texto y comentarios de los artículos de referencia, que son: artículo 3º, en su párrafo inicial, así como la fracción novena de ese precepto, que involucran al municipio en la actividad educativa del Estado mexicano; artículo 5º, párrafo cuarto, que señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles; artículo 27, párrafo tercero, que establece las facultades del Estado para regular lo correspondiente a asentamientos humanos, zonificaciones y desarrollo urbano. También la fracción sexta de este precepto, que determina para los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; artículo 31, fracciones segunda y cuarta, que indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, y de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del estado y del municipio en que residan; artículo 36, fracción primera, que determina como obligaciones del ciudadano de la República, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; artículo 41, párrafo final, que establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones estatales y municipales; artículo 108, en su párrafo final, que establece que las constituciones de los estados de la República, precisarán en su artículo el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades; artículo 117, en su fracción octava, que determina que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinan a inversiones públicas productivas.

Finalmente, el artículo 130, que indica una serie de obligaciones de los encargados de los templos de cada localidad, quienes deberán dar aviso a la autoridad municipal de la persona que esté a

cargo del referido templo. Agrega el precepto, que todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos y otro de los encargados. Dice también este precepto, que de todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación por conducto del gobierno del estado.

**BIBLIOGRAFÍA:** Acosta Romero, Miguel, "Desarrollo de la administración local". *Nuevo derecho constitucional mexicano*, obra coordinada por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, México, Porrúa, 1983, pp. 261-270; Carpizo, Jorge, "Evaluación y perspectivas del régimen municipal en México". *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 233-242; Dávalos Morales, José, "Los trabajadores al servicio de los estados y municipios en el artículo 123 constitucional", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 311-335; Moreno Collado, Jorge y Jiménez Otalengo, Regina, *Los municipios de México*, México, UNAM, 1978; Sayeg Helu, Jorge, *Federalismo y municipalismo mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LII Legislatura, 1984, pp. 113-145; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 11<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1972, pp. 149-161.

Carlos Francisco QUINTANA

**ARTÍCULO 116.** Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevará a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

**COMENTARIO:** Desde la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación mexicana y de la Constitución Federal de 1824, que establecieron la primera división territorial del México independiente, la más importante fuente de controversias entre las entidades federativas ha sido la delimitación del territorio de cada una de ellas.

En este sentido, es menester señalar que, en virtud de su origen, las entidades federativas mantienen delimitados generalmente en forma imprecisa sus territorios, proviniendo estos históricamente de la ocupación fáctica a través de los tiempos coloniales. Así lo reconoce propiamente la Constitución general, cuando en su artículo 45 preceptúa que los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han

tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

En esta virtud, previendo las dificultades que en ese ámbito pudieran surgir, el propio texto constitucional estableció el procedimiento al que se deben constreñir para el arreglo de esas diferencias. El artículo 46 señala que los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece la Constitución. De acuerdo a ello, el artículo que ahora comentamos determina el procedimiento a través de un convenio con la intervención del Congreso de la Unión. Desde luego se trata de una concertación amistosa y no de tintes contenciosos.

En efecto, uno de los requisitos indispensables para que opere el supuesto del artículo 116, es el carácter amistoso de la solución al problema en cuestión, de otra manera, es decir, en caso de que la controversia sea contenciosa, el arreglo le corresponde definitivamente en única instancia a la Suprema Corte de Justicia en los términos del artículo 105 constitucional.

El segundo requisito del procedimiento amistoso consiste en que el convenio sea ratificado por el Congreso federal. Las razones para darle intervención al Congreso, desde mi perspectiva personal, son dos: una de carácter jurídico y otra de índole política. La razón jurídica para subordinar la validez del convenio amistoso sobre límites a la aprobación del Congreso se basa en que, de no ser así, el convenio sería en la práctica un tratado entre estados y éstos, de acuerdo con la fracción I del artículo 117, está prohibida su celebración a los estados miembros de la Federación mexicana. En otras palabras la forma de eludir la citada prohibición reside en que el Congreso sancione tal convenio, de esta manera, éste actúa como una institución suprapartes, es decir, como órgano del Estado federal en su conjunto como la asamblea legislativa de la Federación.

Por otro lado, el móvil de hacer intervenir al Congreso en este asunto tiene también fondo político. Sobre el particular resulta por demás interesante lo dicho por don León Guzmán en el Constituyente de 1857, cuando afirmó que con la sanción del Congreso se quiere evitar que haya arreglos perjudiciales a algunos estados débiles, o que afecten gravemente la división territorial.

En este orden de ideas, la función del Congreso en este tópico tiene dos vertientes: evitar que un estado poderoso llegue a dominar con su influencia y poderío económico a las entidades federativas más débiles e impedir que la división territorial del país y la unidad nacional puedan modificarse por la sola voluntad de algunas de las partes integrantes.

Hay que señalar, por último, que la intervención del Congreso en estos convenios da por terminado cualquier conflicto, a la luz de lo dis-