

LUIS RAIGOSA*

EL ESPÍRITU DEL CONSTITUYENTE Y EL ARTÍCULO 115. ALGUNOS COMENTARIOS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1999.

CONTENIDO: 1. *Introducción*. 2. *El artículo 115 en la Constitución de 1917*. 2.1 *Texto original del artículo 115 (sólo regulación sobre el Municipio)*. 2.2 *Elementos importantes de la discusión del artículo 115 consignados en el Diario de Debates del Constituyente de 1917*. 3. *Breve historia del artículo 115*. 3.1 *Comentarios a las reformas previas a la de 1999*. 4. *Iniciativas presentadas para la reforma de 1999*. 4.1 *Resumen de las iniciativas*. 5. *Revisión de las normas locales aplicables*. 6. *A manera de conclusión*. 7. *Cuadro de reformas constitucionales al municipio*.

1. *Introducción*

En julio de 1999 el licenciado Gustavo Cajica Lozada, jurista poblano, me extendió una muy cordial invitación a participar en una obra colectiva que conmemorara la memoria querida de su padre, Don José María Cajica Camacho. Me honró la invitación y acepté de buen grado, con la intención de elaborar un trabajo que estuviera en algún sentido cerca de una línea profesional que desarrolló con enorme acierto Don José María Cajica: el arte de elaborar buenos proyectos de leyes y códigos. Doy por hecho que otros trabajos de esta colección de ensayos jurídicos, desarrollados por juristas mejor capacitados que yo para ello, darán cuenta oportuna y completa de la obra legislativa de Don José María Cajica. Por ello, no haré referencia a sus trabajos jurídicos desde una faceta todavía no suficiente-

* Profesor numerario del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

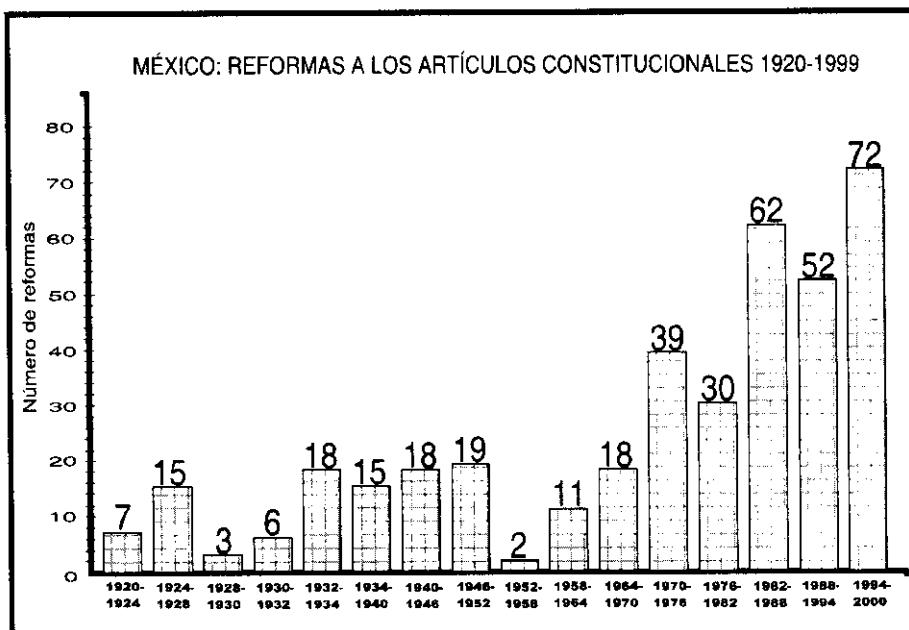
mente trabajada académicamente en nuestro país, me refiero a la del jurista especializado en la elaboración de proyectos legislativos, en donde, por ejemplo, el licenciado Cajica presidió las comisiones redactoras de los proyectos de códigos civiles y de procedimientos civiles de los Estados de Tlaxcala y Puebla. De manera que entraré de inmediato al tema de mi colaboración.

En las siguientes páginas hemos revisado la reforma constitucional al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula al Municipio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. La elección del tema obedece a dos razones: se trata de revisar el trabajo de uno de los órganos legislativos más activos de este país, el Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución.

A nadie escapa la intensidad de la labor legislativa de nuestro máximo órgano legislador. Especialmente en los últimos tres períodos presidenciales se ha intensificado la labor reformadora de la Constitución de 1917. Un análisis comparativo de los textos publicados en 1917 y el que actualmente se encuentra en vigor, nos permite inferir la gran dinamicidad de nuestra Carta Magna. La Constitución tiene 136 artículos permanentes y 19 transitorios. Su número total no ha variado, pero la extensión y complejidad de sus artículos sí ha sufrido muchos cambios. Del total de 136 artículos, únicamente 38 no han sido tocados por nuestro poder legislador máximo, los siguientes: 1, 2, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 23, 33, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 75, 80, 81, 86, 87, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136. El resto de artículos ha sufrido diversos grados de modificación.

Los expertos refieren que durante los tres últimos sexenios la Constitución ha sido modificada en más ocasiones que en cualquier otro periodo anterior. Se cuentan 62 reformas constitucionales durante la Administración de la Madrid, 52 durante la de su sucesor, Salinas, y durante el actual periodo presidencial se ha reformado la Constitución en más de 72 artículos. La siguiente gráfica nos permite tener una idea del número de reformas constitucionales por artículo y por periodo presidencial¹.

¹ El gráfico fue construido por el MPP Francisco Arroyo, a quien agradezco el que me permita su uso. Lo he venido actualizando con la información correspondiente a los últimos años de la Administración Zedillo.



A partir del cuadro se pueden realizar algunas inferencias inmediatas, que en su momento deberán ser sujetas a comprobación.

1. Prácticamente durante todas las administraciones federales, ha habido reformas a la Constitución, desde la primera de ellas, durante el periodo de Álvaro Obregón, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1921.

2. Se pueden distinguir tres periodos o etapas de actuación del Poder Revisor de la Constitución, el primero entre 1920 y 1970, en el que parece haber una especie de continuidad en el ejercicio de la función revisora de la Constitución, porque en ninguno de los periodos presidenciales de esta etapa se presenta una gran actividad, como a partir de 1970 sí ocurre; por tanto en este periodo de cincuenta años, se reformaron un total de 122 artículos. El segundo periodo, un periodo caracterizado por promover políticas de corte populista, que corre entre 1970 y 1982, arroja un total de 69 artículos reformados. Finalmente, en los tres últimos sexenios se han mo-

dificado no menos de 171 artículos de nuestra Carta Magna. Los promedios de reformas por año son interesantes: en el primer periodo se trata de 2.4 reformas por año; en el segundo, 5.7 reformas cada año, y en el periodo actual 9.5 artículos reformados cada año.

3. El porqué de las reformas requiere un estudio muy exhaustivo que en esta ocasión es imposible realizar. Pero parece posible inferir, a partir de los números, que desde 1970 a la fecha ese gran acuerdo nacional que se expresa en nuestra Constitución ha requerido muchos ajustes y convenios de alto nivel que se expresan finalmente en la Constitución.

El objeto de estudio de esta colaboración es una de las 72 reformas constitucionales llevadas a término durante la Administración Zedillo.

El estudio inicia con una revisión breve de la regulación original del Constituyente del 17 sobre el Municipio. Seguidamente se resumen los contenidos básicos de las reformas que ha sufrido este artículo, 10 en total, pero concentrándonos en las que han tenido como objeto solamente al Municipio. Después se hace una breve mención a los contenidos de las nueve iniciativas de las que surgió la reforma publicada en diciembre de 1999. Finalmente, se presenta un cuadro con los textos del artículo 115: el que estaba vigente hasta antes de la reforma de 1999 y el ahora vigente, con algunos comentarios a las modificaciones.

2. *El artículo 115 en la Constitución de 1917*

2.1 *Texto original del artículo 115 (sólo regulación sobre el Municipio).*—El maestro Elizur Arteaga menciona que hasta antes de 1917, «...los municipios, al menos en teoría, gozaron de plena libertad hacendaria, eran de elección popular, no estaban expuestos a intervenciones de parte de los poderes del Estado, y si bien estaban sujetos a los jefes políticos, debe reconocerse que en muchas entidades ellos eran designados o propuestos por los propios ayuntamientos».²

² No se hace referencia a elementos históricos del Municipio anteriores a 1917. Puede recordarse solamente que ni el Acta Constitutiva, ni la Constitución de 1824 ni el Acta de Reformas de 1846 ni la Constitución de 57 lo regularon. En cambio, la Constitución Centralista del 36 sí lo reglamentó, si bien con propósitos fundamentalmente de control. *Cfr. ARTEAGA, ELIZUR, Derecho Constitucional. Instituciones federales, estatales y municipales, UNAM, México, 1994, Tomo II, pp. 256 y ss.*

El texto original del artículo 115 constaba de únicamente nueve breves párrafos, de los cuales regulaban de manera directa al Municipio sólo cinco: el proemio y las fracciones I, II y parcialmente la III. El resto del artículo establecía originalmente reglas para las autoridades estatales.

Art. 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.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales;

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

...

...

...

...

2.2 Elementos importantes de la discusión del artículo 115 consignados en el Diario de Debates del Constituyente de 1917.—El dictamen de la 2a. Comisión de Constitución menciona estas importantes ideas acerca del Municipio:

La diferencia más importante y por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño en dejar sentados los principios en que debe dejar descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vista después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia.

El dictamen de la 2a. Comisión de Constitución presentó el proyecto de artículo 115 a la consideración del Congreso Constituyente el 20 de enero de 1917, en la 52a. sesión ordinaria, en el Teatro Iturbide de Querétaro.

Las partes del proyecto de artículo 115 se discutieron en las sesiones 59a., 60a. y 61a., entre el miércoles 24 y el jueves 25 de enero de 1917. No se discutió el proemio, sólo las fracciones I, II y III. La tarde del jueves 25 de enero se aprobaron las fracciones I y III.

La fracción I establecía la autonomía política y administrativa del Municipio, en los siguientes términos:

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.

A su vez, la fracción III estableció:

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En cambio, la fracción II fue rechazada por 110 votos en contra frente a 35 votos a favor. Dicha fracción establecía los elementos económicos de los municipios, en los siguientes términos:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término 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 el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Como sabemos, esta fracción no fue aprobada por el Constituyente permanente, en esos términos.

La Comisión presentó el 29 de enero un nuevo proyecto, firmado por los diputados Paulino Machorro y Arturo Méndez, muy detallado, que es-

tablecía, al menos, que un porcentaje del 10% del total de ingresos recaudados por el Estado en cada Municipio, se les entregaría a éstos, asimismo, mecanismos de solución de controversias entre los municipios y autoridades estatales. Al mismo tiempo, dos miembros de la propia comisión, Heriberto Jara e Hilario Medina, presentaron un voto particular con otro proyecto, mucho más sencillo, en el que se establecía un «tanto» para los municipios, sin precisar cantidades, y la intervención de los respectivos Tribunales de Justicia estatales, para resolver los conflictos que surgieran con este motivo. Ambos fueron desechados. Finalmente, tras una acalorada discusión la noche y ya madrugada del 30 de enero, el Diputado Gerzayn Ugarte presentó una redacción neutral, no comprometida con porcentajes ni con mecanismos u órganos específicos para resolver controversias en esta materia, la que fue finalmente aprobada.

Esta fracción establece lo siguiente:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Es oportuno transcribir el comentario que le mereció a Heriberto Jara esta fracción, en el propio seno del Constituyente, acerca de la eficacia de la disposición: «...la adición que propone el ciudadano Ugarte es como si no hubiéramos propuesto nada, porque las legislaturas de los Estados, en todas las épocas, han revisado los presupuestos de sus ayuntamientos».

3. Breve historia del artículo 115

El artículo 115 ha sido modificado diez veces desde 1917 hasta la reforma de 1999. Pero dos de ellas no tuvieron como objetivo la regulación del Municipio porque este artículo también establecía reglas aplicables sólo a las autoridades estatales como las legislaturas y el gobernador. Las siete reformas que afectaron al Municipio hasta antes de la publicada en diciembre de 1999 son:

a) *Reforma 1.* Adición de un segundo párrafo a la fracción I (D. O. 29/abril/33): se prohíbe a los funcionarios municipales su reelección al periodo inmediato siguiente y sólo los suplentes podrán reelegirse con el carácter de propietarios.

b) *Reforma 2.* Adición de un segundo párrafo a la fracción I (D. O. 12/feb/47): se estableció que en las elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas.

c) *Reforma 3.* Supresión del segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 (D. O. 17/oct/53): la modificación mencionada en el apartado anterior fue suprimida con esta nueva reforma que al modificar el artículo 34 que estableció el derecho al voto de la mujer, de manera general y no solamente en elecciones municipales, dejaba ya sin materia al párrafo agregado en 1947.

d) *Reforma 4.* Adición de las fracciones IV y V (D. O. 6/feb/76): se faculta a Municipios, junto a los Estados, para emitir disposiciones administrativas para la ordenación de asentamientos humanos y zonas conurbadas.

e) *Reforma 5.* Adición de un último párrafo a la fracción III (D. O. 6/dic/77): se introduce el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos con 300,000 o más habitantes.

f) *Reforma 6.* Reforma de todo el artículo (D. O. 3/feb/83): se trata de la gran reforma al artículo 115 mediante la cual se otorgaron competencias a los municipios para prestar servicios públicos tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y la posibilidad de ampliarlos por las legislaturas estatales. Se establecieron bases para la determinación de los ingresos municipales. Se faculta al Municipio para expedir bandos de policía y buen gobierno y otras disposiciones de observancia general.

g) *Reforma 7.* Se modifican las fracciones VIII y IX (D. O. 17/marzo/87): las modificaciones son con carácter correctivo solamente, como consecuencia de las reformas sustanciales al artículo 116, al que se trasladan las reglas sobre autoridades estatales que se encontraban en el artículo 115.

3.1. *Comentarios a las reformas previas a la de 1999.*—a) Cuatro de las siete reformas comentadas tuvieron contenidos específicamente electorales: la de 1933, sobre prohibición de reelección; las de 1947 y 1953 sobre el voto femenino; y la de 1977 sobre el principio de representación proporcional en ayuntamientos de cierto tamaño; b) Una reforma, la de 1976 fue de corte administrativo, porque facultó a los municipios para emitir disposiciones administrativas en materia de asentamientos humanos; c) Una reforma no tuvo contenidos específicos y fue para arreglar formalmente los contenidos del artículo 115, pero no agregó ni suprimió ni mo-

dificó competencias; d) Una reforma importante, la de 1983, que amplió facultades a los municipios.

4. *Iniciativas presentadas para la reforma de 1999*

- a) En 1997 se presentaron tres iniciativas, dos del Partido del Trabajo y una del Partido Acción Nacional;
- b) En 1998 se presentaron cuatro iniciativas, una de Acción Nacional, dos del Partido de la Revolución Democrática y una del Partido Revolucionario Institucional;
- c) Finalmente, en 1999 se presentaron dos iniciativas, una del PRD y otra del PRI.

Por partido político, el Partido del Trabajo presentó dos iniciativas, ambas en 1997; Acción Nacional presentó dos iniciativas, una en 1997 y otra en 1998; el Partido de la Revolución Democrática presentó tres iniciativas, dos en 1998 y una en 1999; y finalmente, el PRI presentó dos, una en 1998 y otra en 1999.

4.1 *Resumen de las iniciativas.*—a) *PT, de 23/oct/97:* que todas las dependencias, federales y estatales, centralizadas o paraestatales paguen el impuesto predial.

b) *PAN, de 13/nov/97:* para derogar la facultad de Presidente y Gobernador de tener el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan de forma permanente o transitoria.

c) *PT, de 11/dic/97:* para otorgar a los municipios la facultad de tener a su cargo el servicio público de protección civil.

d) *PAN, de 31/marzo/98:* son varias propuestas, entre las que destacan:

- Reformas textuales para precisar la autonomía municipal;
- Ampliar y precisar facultades de los organismos administrativos, nombramientos, procedimientos y servicios públicos;
- Expedir bases para regular los procedimientos administrativos;
- Impedir nombramientos de personas ajenas al Municipio;
- Precisar mayorías calificadas en ciertas decisiones importantes;
- Eliminar el concurso de Estados en prestación de servicios públicos;
- Incluir varios servicios públicos: de tránsito y transporte público, de catastro;
- Que se pueda convenir con el Estado la prestación subsidiaria de funciones municipales;

- Ejercicio directo y exclusivo de recursos municipales;
 - Varias facultades para fortalecer a los municipios en materia hacendaria y presupuestal, por ejemplo, prohibir exenciones en materia inmobiliaria (*asunto también considerado por la Iniciativa del PT, de octubre de 1997*);
 - Coordinación con Federación y Estado en materia de protección civil (*materia considerada también por la Iniciativa del PT de diciembre de 1997*);
 - Policía preventiva municipal (*análoga a la Iniciativa del PAN de noviembre de 1997*);
 - Determinar un término para adecuaciones legislativas federal y estatales de ciento veinte días naturales;
- e) PRD, de 2/abril/98, también es una propuesta amplia de reforma con propuestas referentes, por ejemplo a la preservación del medio ambiente, algunas cuestiones electorales como que las legislaturas elijan los concejos municipales con vecinos del propio Municipio, o la disposición de fuerza pública municipal.
- f) PRD, de 23/abril/98, facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico local y para que los municipios protejan la biodiversidad.
- g) PRI, de 11/dic/98, facultar a municipios a intervenir en el desarrollo integral de los núcleos agrarios.
- h) PRD, de 30/abril/99, que, según el dictamen en análisis, son propuestas coincidentes con otras iniciativas previas.
- i) PRI, 26/mayo/99, participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos para el desarrollo integral de los municipios.
- El dictamen menciona que fueron tomadas en cuenta las diferentes propuestas, se discutieron y finalmente presentan un proyecto de decreto integrador. El texto reformado se encuentra en el cuadro siguiente, que contiene tres columnas, las dos primeras muestran un contraste entre el texto reformado y el texto vigente a partir del 23 de marzo del 2000. La tercera columna consigna algunos comentarios acerca de las modificaciones incorporadas por el Decreto que se comenta.

5. Revisión de las normas locales aplicables

- a) Además de la necesaria revisión de algunas leyes reguladoras del Municipio como la Ley Orgánica Municipal o el Código Fiscal Municipal, en donde se tomen en cuenta los extremos normativos sobre los municipios, establecidos por el Constituyente Permanente en los términos ya

mentionados, se estima conveniente apuntar algunas normas constitucionales michoacanas que ameritan una revisión para apreciar la necesidad de su reforma. Se trata del Título Quinto completo, especialmente los artículos 111, 112, 113, 117, 119, 121, 123, 126 y 127. Además el 44 y el 60, principalmente.

b) Adicionalmente, es oportuno precisar que las reglas establecidas por la Constitución federal impulsan a la emisión de bandos municipales, principalmente, como punto de apoyo normativo que establezca las reglas de organización y funcionamiento de cada Municipio. Una especie de constitución municipal, que, por tanto, debe contener, en mi opinión, al menos los siguientes elementos:

- Un capítulo preliminar que precisa los elementos territoriales, de población y la identificación del Municipio de que se trate.
- Otro dedicado a la regulación del gobierno y la administración municipal, en su caso, la central y la paraestatal.
- Uno más que precise las cuestiones sobre la planeación del desarrollo del Municipio.
- Uno, importante, sobre la participación social.
- Uno dedicado a la hacienda municipal.
- Otro al desarrollo urbano, en su caso.
- El que reglamente los servicios municipales.
- Para la protección del ambiente.
- Sobre actividades económicas de particulares.
- Sobre infracciones al bando y a otras disposiciones municipales.
- Sobre justicia administrativa municipal.
- Sobre responsabilidades de autoridades municipales.
- Sobre emisión de ordenamientos municipales.

La relación anterior está tomada de la estructura del Bando Municipal del Municipio de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango el 29 de diciembre de 1994.

6. A manera de conclusión

Es claro que el Constituyente ha venido reconstruyendo las reglas que configuran y dan vida a los municipios en un sentido de fortalecimiento de este nivel de gobierno. Tanto la reforma de 1983 como la que aquí se comenta son las que han tenido una incidencia mayor en la regulación fundamental municipal. La pluralidad de iniciativas y de participaciones de los

diversos grupos parlamentarios en la regulación constitucional es evidencia del enorme interés que despierta la vida municipal, una materia constitucional todavía por describirse y conocerse jurídicamente con suficiencia y solidez.

7. REFORMAS CONSTITUCIONALES AL MUNICIPIO (D.O. 23 de diciembre de 1999)

TEXTO ANTERIOR DEL ARTÍCULO 115	TEXTO ACTUAL DEL ARTÍCULO 115	COMENTARIOS
<p>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:</p> <p>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.</p>	<p>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:</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p>	<p>Fracción I:</p> <p>1. Se sustituye el término Municipio «administrado» por el de Municipio «gobernado», aceptando plenamente la tesis de que el municipio es no un mecanismo o instrumento para administrar «por región», sino un ámbito de gobierno.</p>

<p>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.</p> <p>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,</p>	<p>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.</p> <p>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,</p>	<p>2. Se precisan los funcionarios de elección popular que integran el Municipio: presidente municipal, regidores y síndicos, abandonando las dudas acerca de la obligatoriedad para los Estados de reconocer los tres tipos de funcionarios en el ámbito municipal.</p> <p>3. Se precisa con toda claridad que se trata de un gobierno municipal y que por tanto, sus funciones son de ejercicio exclusivo por el ayuntamiento.</p>
--	--	--

<p>siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p>	<p>siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p> <p>(Nota: sólo cambió el orden de los párrafos).</p>	<p>4. En el caso de nombramiento de Concejos municipales suplentes nombrados por la Legislatura del Estado, la ley deberá determinar el número de miembros que lo integren, y precisar que dichos funcionarios deberán satisfacer los requisitos para ser electo regidor.</p>
<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.</p>	<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;</p>	
<p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejáran su patrimonio conforme a la ley.</p>	<p>II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejáran su patrimonio conforme a la ley.</p>	<p>Fracción II:</p> <p>1. Se precisan algunos términos y se determina que la facultad normativa de los ayuntamientos es para expedir bandos de policía y gobierno,</p>

<p>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;</p>	<p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p><i>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</i></p> <p><i>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</i></p> <p><i>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten</i></p>	<p>reglamentos y otras disposiciones normativas cuyos fines son la organización de la administración pública municipal, la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de la competencia municipal para asegurar la participación ciudadana.</p> <p>2. Se determinan cinco líneas de desarrollo normativo de las leyes orgánicas municipales. Es decir, las leyes orgánicas municipales deben reglamentar estos cinco aspectos:</p> <p>a) Establecer bases para organizar la administración pública municipal, así como para el procedimiento administrativo municipal, que deberá incluir mecanismos de defensa de particulares ante dichas autoridades administrativas, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. No se precisa si será una sola ley o varias.</p> <p>b) La ley deberá precisar los casos en que por tratarse de la afectación del patrimonio inmobiliario municipal o actos jurídicos que compromete-</p>
--	--	---

<p><i>el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</i></p>	<p><i>tan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento que celebre el acto, se requiera el acuerdo de las dos tercera partes de los miembros del ayuntamiento.</i></p>
<p><i>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</i></p>	<p><i>c) Las normas legales que regulen la celebración de tres tipos de convenios:</i></p>
<p><i>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos tercera partes de sus integrantes;</i></p>	<p>Este tipo de convenio se acuerda, ya entre municipios del mismo Estado, de manera libre, es decir sin previa autorización de nadie; ya entre municipios de diversos Estados, para lo cual sí se requiere previa autorización de los órganos legislativos correspondientes; y también la celebración de convenios entre Municipios y Estado.</p>
<p><i>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bando o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los</i></p>	<p><i>c2) Convenio de administración de contribuciones municipales.</i> Este tipo de convenio se celebra entre el Municipio y el Estado para que éste pueda hacerse cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales.</p>

<p><i>cuales se resloverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</i></p>	<p>c3) <i>Convenio para apoyo a funciones federales.</i> Esta clase de convenios se sustenta en la fracción VII del artículo 116, que establece que cuando entre un Estado y la Federación se haya celebrado un convenio para que la autoridad estatal asuma el ejercicio de funciones federales, la ejecución de obras o la prestación de servicios públicos, los Estados, a su vez, pueden llegar a celebrar convenios con sus municipios para que éstos colaboren con los Estados. d) Muy vinculada con la línea normativa anterior es la cuarta, que señala que, cuando no exista convenio entre municipio y Estado, medie solicitud del ayuntamiento correspondiente aprobada por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros y la legislatura estatal lo acuerde, puede el gobierno estatal asumir la prestación de un servicio municipal si el Municipio está en imposibilidad de ejercerlo o prestarlo. La ley deberá fijar el procedimiento y requisitos para ejercer esta competencia.</p>
--	--

<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. 	<p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; 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. 	<p>e) Un conjunto de disposiciones aplicables a los municipios que no cuenten con bandos o reglamentos.</p> <p>Fracción III Se otorga a los municipios una ampliación de sus funciones y servicios públicos: a los que ya señalaba la Constitución se agregan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; c) Equipamiento para calles, parques y jardines; d) La policía preventiva municipal, acotándose que la seguridad pública se realizará en los términos del artículo 21 de la Constitución. <p>La ampliación de facultades en los términos mencionados lleva a la precisión de la necesidad de observar las leyes federales y estatales. Esta creo que es una disposición inútil.</p>
--	--	--

<p>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;</p> <p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes</p>	<p><i>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</i></p> <p><i>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</i></p> <p>IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes</p>	<p>Fracción IV:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se prohíbe exentar el pago de impuestos a los bienes federales, estatales y municipales si éstos están destinados a
---	--	---

<p>que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni conceder-</p>	<p>que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni conceder-</p>	<p>cuestiones administrativas de las entidades paraestatales o particulares o se destinan a objetos distintos a los de su servicio.</p> <p>2. Se faculta a los ayuntamientos para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p>3. Se establece que los ayuntamientos administrarán sus recursos en forma directa, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.</p>
---	---	--

<p>rán 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.</p> <p>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.</p>	<p>rán exenciones en relación con las mismas. Las leyes <i>estatales</i> no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución <i>alguna</i> respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, <i>bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público</i>.</p> <p><i>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</i></p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p>	
---	--	--

<p>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.</p>	<p><i>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</i></p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) <i>Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</i> d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, <i>en el ámbito de su competencia</i>, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; 	<p>Fracción V: Dentro del conjunto de facultades que otorga esta Fracción V al Municipio, se añaden varias importantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en la elaboración de planes de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales en la materia. En este aspecto, el Constituyente Permanente ha obligado tanto a la Federación como a los Estados a hacer participar a los municipios en la elaboración de proyectos de desarrollo regional. 2. En materia de uso del suelo, se suma ahora la importante facultad municipal de autorizarlo, ya que en la redacción anterior los municipios tenían competencia solamente para controlar y vigilar la utilización del suelo. 3. En materia de reservas ecológicas, se otorga a los municipios la facultad de intervenir en la elaboración y aplicación
--	--	---

<p>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;</p>	<p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y <i>en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</i> <i>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</i> <i>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</i> <i>En lo conducente 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;</i> <p>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;</p> </p>	<p>de programas de ordenamiento de dichas reservas.</p> <p>4. En materia de transporte público de pasajeros, se faculta a los municipios a intervenir en la formulación y aplicación de programas si dicho transporte afecta su ámbito territorial.</p> <p>5. Se faculta a celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.</p> <p>Fracción VI: No hay cambios.</p>
---	---	---

<p>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;</p>	<p>VII. <i>La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</i></p>	<p>Fracción VII: Una atribución muy importante, solicitada en varias iniciativas es la que se refiere al mando de la fuerza policiaca, es decir, el otorgarle al Municipio autonomía para el control de esta fuerza policiaca. El Constituyente Permanente consideró que era conveniente otorgar el mando de la policía preventiva al Presidente Municipal, pero en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público, el Gobernador podrá tomar el mando de manera directa.</p> <p>La fracción conserva para el Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública en los lugares en donde resida de manera habitual o transitoria.</p>
<p>VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas</p>	<p>VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas</p>	<p>Fracción VIII: No hubo reformas.</p>

de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. IX. Derogada, y X. Derogada.	de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias; IX. Derogada, y X. Derogada.	
---	---	--