

MARCO JURÍDICO

ARTÍCULO 115. Forma de gobierno de los estados. El Municipio

Texto original de la Constitución de 1917

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 sus necesidades.

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 residirán habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Reformas o adiciones al artículo

La primera reforma efectuada al artículo 115 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, fijándose el número de diputados en forma proporcional al número de habitantes.

La segunda reforma al precepto apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933, por la que se creó un párrafo segundo a la Fracción I, en el que se prohibió la reelección para un periodo inmediato, a presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente y en forma directa, así como a toda persona nombrada o designada para ocupar dichos puestos bajo cualquier denominación. Además, prohibió a los mencionados funcionarios con el carácter de propietarios ser reelectos como suplentes para el periodo inmediato; pero los suplentes sí pueden ser electos como propietarios para el periodo inmediato, siempre que no hayan estado en funciones;

En la fracción III la parte final del párrafo segundo pasó a ser el párrafo tercero, en el que se suprimió lo relativo a la reelección. Se creó un párrafo cuarto en el que se señaló que las elecciones de gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales serían directas.

Asimismo, se creó un párrafo quinto, por el que se prohibió a los gobernadores electos popularmente y de manera ordinaria o extraordinaria, volver a ocupar el cargo con el carácter de interino, provisional o sustituto.

Se adicionó un párrafo sexto, con los incisos *a)* y *b)* que señalan la imposibilidad absoluta de ocupar el cargo de gobernador constitucional a quien haya fungido como gobernador sustituto, interino o provisional. El párrafo final de la fracción III, del texto original, pasó a ser el párrafo séptimo, y el párrafo tercero pasó a ser el párrafo octavo.

Se creó el último párrafo de la fracción III, por el que se prohibió la reelección de diputados propietarios de las legislaturas de los estados para el periodo inmediato, y se autorizó la reelección para los diputados suplentes que no hubieran estado en funciones, a ocupar el puesto como propietario para el siguiente periodo.

Debido a la reforma efectuada a la fracción III, párrafo tercero, publicada en *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1943, los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

El 12 de febrero de 1947 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición a la fracción I, por la que se concedió el voto activo y pasivo a las mujeres en elecciones municipales. Esta adición sólo duró hasta el 17 de octubre de 1953 en que se publicó su supresión en el mismo *Diario Oficial*.

El 6 de febrero de 1976 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las adiciones a las fracciones IV y V. En la primera de ellas se facultó a los estados a expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas sobre centros urbanos, conforme a la ley federal en la materia. En la segunda se faculta a la Federación, las entidades y los municipios para planear y regular, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los centros urbanos que forman una continuidad geográfica a territorios municipales de dos o más entidades.

El 6 de diciembre de 1979 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición a la fracción III, último párrafo, por la que se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma total a este precepto, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete correspondieron a las estructuras municipales, dos referentes a los estados y municipios y una a los estados de la Federación en los siguientes términos:

FRACCIÓN I

Se estableció un procedimiento al que deberán sujetarse las legislaturas locales para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. Dicho procedimiento instauró el derecho de defensa para los afectados (la garantía de audiencia), para observar los principios de seguridad jurídica y legalidad, como actualmente aparece en los párrafos tercero y siguientes del texto vigente.

FRACCIÓN II

La fracción II pasó a ser la fracción IV y en ella se reiteró la personalidad jurídica del municipio y se le confirió jerarquía constitucional para el manejo de su patrimonio conforme a la ley. Se le concedió además la facultad reglamentaria para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas locales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

FRACCIÓN III

Se definieron los servicios públicos a cargo del Municipio, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, los cuales podrán proporcionarse con el concurso de los estados y aquellos otros fijados por las legislaturas locales, de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera. Se reconoció el derecho de los municipios de una misma entidad para coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos que les correspondan.



Plaza cívica Gustavo Baz, municipio de Tlalnepantla de Juárez, Estado de México

FRACCIÓN IV

Estructura la hacienda municipal con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que se señalan al respecto.

También en lo que a la hacienda municipal concierne se advierte la injerencia, no sólo de los estados, sino de la misma Federación, según lo dispone la misma fracción.

FRACCIÓN V

Se facultó a los municipios para que, dentro del marco de las leyes respectivas, intervengan en la zonificación y planes de desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra. Se les facultó también para otorgar licencias y permisos de construcción, así como para impulsar la creación de zonas ecológicas, en estricta observancia al párrafo tercero, del artículo 27 constitucional.

FRACCIÓN VI

Se reiteró la participación de los municipios, junto con los estados de la Federación, en la planeación y regulación de zonas conurbadas.

FRACCIÓN VII

Incluyó el contenido del párrafo segundo, de la anterior fracción III, relativa a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

FRACCIÓN VIII

Se originó en los párrafos relativos de la anterior fracción III y estableció el periodo máximo de seis años para ocupar el cargo de Gobernador; fijó las reglas para la no reelección de los gobernadores y de los diputados de las legislaturas locales, y varió la integración de estos últimos y de los ayuntamientos con base en el principio de representación proporcional.

FRACCIÓN IX

Estableció que las relaciones laborales de los estados y los municipios con sus trabajadores se registrarán por las leyes expedidas por las legislaturas locales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y disposiciones reglamentarias.

FRACCIÓN X

Elevó a rango constitucional los convenios de coordinación celebrados entre la Federación, los estados y los municipios, para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la eficaz prestación de servicios públicos.

Otra reforma efectuada a la fracción VIII y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987, establece que las "leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Finalmente, por decreto publicado ese mismo día se derogaron las fracciones IX y X.

Texto vigente

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 su miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido 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 correspondan.

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 en 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, y

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



Palacio Municipal de Tlalnepantla de Juárez, Estado de México

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

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1976.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1988.

Comentario jurídico*

Dra. Guadalupe Rivera Marín*

Municipio. I. (Del latín *municipium*). Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación.

Antecedentes históricos

La organización municipal, considerada base del sistema democrático, se originó en la antigua Roma. Al conquistar parte de la península hispánica, los ejércitos romanos establecieron esta forma de gobierno en algunas ciudades conquistadas, otorgándoles plena autonomía administrativa y gubernamental. Así, desde muchos siglos antes de que se promulgara en España la Constitución de Cádiz de 1812, el sistema municipal era reconocido por los reyes como el fundamento del gobierno de las ciudades y poblaciones.

* Vocal Ejecutivo del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Con estos antecedentes Hernán Cortés, requerido por su tropa para poblar, fundó en 1519 el primer municipio del continente americano con el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz, en las costas del actual estado del mismo nombre. Nombró dos alcaldes: Alonso Hernández de Portocarrero y Francisco de Montero. Constituyó así una ciudad real y logró liberarse de la tutela del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, y obtener potestad directa al hacerse nombrar, por el primer ayuntamiento designado en la que posteriormente sería la Nueva España, Justicia Mayor y Capitán General del ejército conquistador al servicio del Emperador Carlos I de España y V de Alemania.

La influencia que ejercieron en España las revoluciones norteamericana de 1786 y francesa de 1789 motivaron múltiples reformas políticas y sociales. Entre ellas las presiones para que la monarquía absoluta se convirtiera en una monarquía constitucionalista y parlamentaria. Para tal efecto se convocaron las cortes con representación de todos los territorios del imperio de Carlos IV, incluyendo a los representantes de la Nueva España. El resultado tardío de estas reformas fue la Constitución de Cádiz, promulgada en 1812, cuando ya habían estallado las revoluciones de independencia en varios territorios del dominio hispano en América, entre ellos México.

La Constitución de Cádiz, de vigencia efímera, señala en su artículo 309: "Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos por el alcalde o alcaldes, los regidores, el procurador síndico y precedido por el jefe político". De tal forma que esta disposición se convirtió en el origen de la vida municipal en nuestro país.

Durante los primeros años del México independiente, la Constitución Federal de 1824 intentó rescatar los elementos importantes de la Constitución de Cádiz y, en forma muy general, reglamentó al municipio como materia de competencia estrictamente local.

Por lo que respecta a las Bases Constitucionales de 1835 y las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 (ambas de carácter centralista), reglamentaron ampliamente la organización municipal del país: así, la Sexta Ley de 1836 retomó especialmente los mismos principios de la Constitución de Cádiz en esta materia.

La Constitución de 1857, al igual que la de 1824, reglamentó en su artículo 109 la organización municipal como materia de competencia estrictamente local. Cabe destacar que dicho artículo es el precedente constitucional inmediato del artículo 115 de la Constitución de Querétaro, actualmente en vigor.

Bajo el régimen de Porfirio Díaz los municipios sufrieron una degradación total. Los gobernadores, como personas dependientes del poder dictatorial que eran, se valieron de los jefes políticos regionales para suplantar la autonomía y la democracia municipales por un gobierno autoritario delegado del poder central.

La lucha por el municipio libre

El dominio y la fuerza ejercidos por los jefes políticos porfiristas fueron de tal magnitud, que su desaparición se convirtió en una de las primeras banderas de la lucha de oposición en contra del gobierno del dictador. Desde 1901 Antonio Díaz Soto y Gama, en su tesis profesional "Breves consideraciones sobre la importancia del municipio", pedía la autonomía municipal. Otros líderes opositores demandaban la "supresión de las Jefaturas Políticas y el reconocimiento del Municipio Libre". Finalmente, el Programa del Partido Liberal Mexicano, fundado por los hermanos Flores Magón, demandó en 1906 la libertad municipal. En 1910 Francisco I. Madero hizo suya esta bandera para convertirla en la bandera revolucionaria reclamada en el Plan de San Luis de 1910.

A partir de entonces, ya en plena revolución armada, varios de los caudillos revolucionarios se pronunciaron en igual sentido: Pascual Orozco con el Plan de la Empacadora en 1912; Emiliano Zapata en el Plan de Ayala de noviembre de 1911, y el "Programa de Reformas" emitido por la Soberana Convención de Aguascalientes en abril de 1916. Por su parte, Venustiano Carranza expidió en Veracruz el decreto denominado "Adiciones al Plan de Guadalupe", el día 12 de diciembre de 1914, en cuyo artículo II exponía que se pondrían en vigor todas aquellas disposiciones encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas, el "establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".

El primero de los proyectos de ley redactados para adicionar al Plan de Guadalupe se refería al Municipio Libre. El documento relativo fue expedido el día 26 de diciembre de 1914; su texto dice: "Artículo Único. Se reforma el Artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado". La sentencia de muerte a los jefes políticos había sido dada.

El artículo 115 constitucional

El documento mencionado en el párrafo anterior constituye el antecedente primordial del actual artículo 115 constitucional, al reconocerse a los municipios como la base de la división territorial de los estados, con autonomía propia.

Es indudable que el Constituyente de 1916-1917 tuvo como principios rectores para la elaboración del texto del artículo 115 constitucional, en primer término, la supresión de jefaturas políticas; en segundo, el reconocimiento de la autonomía política municipal mediante la elección popular y directa de ayuntamientos, y en tercero, las posibilidades de obtención y otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

A partir de entonces, el artículo 115 ha sufrido varias reformas de trascendental importancia, a fin de adecuar su contenido a las necesidades de una sociedad mexicana más demandante y plural.

De acuerdo con el contenido del artículo 40 constitucional, "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". De donde se deduce que el Estado mexicano prevé en principio dos instancias de gobierno: la Federación y los Estados. La Federación se hace cuerpo materializado en el Distrito Federal y en los treinta y un estados o entidades federativas que integran la República Mexicana.

De acuerdo con el criterio anteriormente expuesto, la base democrática de la organización de los estados de la Federación radica en los municipios, que en el país suman actualmente dos mil trescientos ochenta y tres, cuya distribución territorial depende de las circunstancias históricas y socio-políticas de cada entidad y región.

Por su parte, el artículo 115 constitucional establece en su primer párrafo que los “estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”. Esto es, a partir de estos principios fundamentales corresponde a cada estado definir su régimen interior mediante la implantación de su propia Constitución Política, en la cual habrán de consignarse las disposiciones fundamentales que deberán normar jurídicamente la vida de los habitantes y la actuación de los gobiernos y autoridades estatales y municipales de la entidad territorial.

Consecuentemente, la Carta Magna regula las relaciones entre los tres niveles de poder público: Federación, estados y municipios. Sin embargo, al definir su parte orgánica, las atribuciones y competencias de la Federación excluyen ex profeso las correspondientes a la jurisdicción de las autoridades estatales a cuyo efecto el artículo 124 previene: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

Operatividad del municipio libre

En el Cuaderno No. 14 de esta serie, al comentarse el artículo 40 de la Carta Magna, quedó establecido lo que debe entenderse, desde el punto de vista jurídico, por una república representativa, democrática y federal; toca dentro del comentario al artículo 115 establecer el contenido jurídico del concepto “Municipio Libre”.

Como ha quedado escrito, el Municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Se le conceptúa también como una entidad político-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que

tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

El texto del artículo 115 califica al Municipio como “Libre”, conservando el adjetivo adjudicado a la división política administrativa básica en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

Tal libertad municipal es denotativa de una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario, de la cual deben gozar jurídicamente los municipios, dentro del marco estructural de la Federación, en primer término y, en segundo, del estado miembro al que pertenezcan.

En tal sentido, toca a las constituciones estatales señalar el ámbito y facultades dentro de las que las autoridades municipales pueden ejercer sus funciones públicas de carácter administrativo y político, y reservarse las que estimen pertinentes para su dominio y ejercicio; todo ello, dentro del respeto absoluto a los ordenamientos generales de la Carta Magna.

Las reformas al artículo 115 de 1983

El Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación, está integrado por tres elementos imprescindibles y condicionantes de su propia existencia: el humano, el físico y el formal, es decir, la población, el territorio y el gobierno.

En la fracción primera del artículo 115 se fundamenta la libertad política del municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento como titular de la administración municipal.

En 1983 se reformó el artículo 115, incorporando al texto original diversas reformas donde se ampliaron y se hicieron más específicas las atribuciones del municipio; por ejemplo:

a) Se introdujo en el texto el procedimiento general al que deberán de sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y de suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros.

b) Por lo que respecta a la autonomía financiera, se estableció que los municipios podrán celebrar convenios con el gobierno estatal para delegar en él alguna de las funciones relacionadas con la administración de los impuestos recaudados.

c) Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, reformado, establecieron las bases normativas de la autonomía administrativa municipal.

La fracción segunda instituye que el municipio cuenta con personalidad jurídica para manejar su patrimonio conforme a la ley, así como faculta al ayuntamiento para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, y otras disposiciones administrativas de observancia general, siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Dicha facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria.

La fracción tercera enumera los servicios públicos a cargo de la municipalidad. Tales servicios son aquellos de beneficio directo e inmediato para la población, encaminados a su mejoramiento en los niveles y condiciones de vida, tales como: abastecimiento de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, cuidado de parques y jardines y otros.

Las fracciones quinta y sexta otorgan a los municipios facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales formulen, aprueben y administren su zonificación y sus planes de desarrollo urbano. De la misma manera los faculta para la creación y administración de sus reservas territoriales; el control, la vigilancia y utilización del suelo del territorio municipal, y la intervención en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También tienen como atribuciones otorgar permisos y licencias de construcción y participar en la delimitación y administración de zonas de reserva ecológica.

d) La fracción décima determina la facultad jurídica de los municipios para celebrar convenios con su estado respecto de los servicios públicos.

La estructura jurídica del municipio mexicano

Por lo que respecta a la estructura jurídica del municipio mexicano, ésta se encuentra regulada, además de la normatividad expresada en el artículo 115 constitucional, por disposiciones contenidas en varios otros preceptos de nuestra Carta Magna:

a) De acuerdo al texto del artículo 1o. constitucional, las autoridades municipales, dentro de su jurisdicción, vigilarán en todo tiempo que en el ejercicio de su actividad de gobierno y de su relación con la población, todo individuo, sea nacional o extranjero, goce de las garantías individuales otorgadas en los artículos 2o. al 29 de la Carta Magna. En los municipios, como en todo el país, dichas garantías no podrán suspenderse, sino en los casos y en las condiciones señaladas por la propia Constitución.

b) Conforme al contenido del artículo 3o. de la Constitución, la educación que impartan los municipios, al igual que la impartida por la Federación y los estados, tenderán a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia internacional en la independencia y en la justicia. En términos generales se apegará íntegramente a lo establecido en el texto de este artículo. Los municipios atenderán también lo establecido por la fracción XXV del artículo 73 constitucional, relativo a la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, estados y municipios, la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público.

c) En materia de salud y vivienda —artículo 4o., párrafos III y IV—, el municipio, en su carácter de integrante de la organización gubernamental de la entidad federativa, de su ubicación y como parte territorial del estado, procurará orientar sus acciones para satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, objetivo prioritario del desarrollo integral del país.

d) En la propia materia del desarrollo económico y social del país, el artículo 25 constitucional señala que: el municipio forma parte del

Estado mexicano, por lo que es responsable, en el ámbito de su jurisdicción territorial, de ejercer la rectoría del desarrollo municipal para garantizar que sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático, y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

e) Por lo que respecta al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, establecido en el artículo 26 constitucional, el municipio, de acuerdo con las normas, principios y lineamientos establecidos por el gobierno estatal, intervendrá en la formulación del plan de desarrollo municipal, atendiendo primordialmente las aspiraciones, necesidades y opiniones de la población que gobierna.

f) Conforme a las fracciones I, II y IV del artículo 36 constitucional, todos los ciudadanos de los diferentes municipios tendrán la obligación y el deber de inscribirse en el Catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento para recibir instrucción cívica y militar y contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa como dispongan las leyes.

g) En materia de desarrollo urbano, los municipios se apegarán a las disposiciones constitucionales que establecen los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción V. En tanto que en materia de hacienda pública atenderán a lo establecido en los artículos 73, fracción XXIX; 115, fracción IV, y 117, fracción VIII.

h) Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley Fundamental. Los municipios acatarán estas mismas disposiciones por lo que a sus trabajadores se refiere, es decir, observarán las reglas establecidas tanto en la fracción IX del

artículo 115, como en las fracciones XXV y XXVI del artículo 123, ambos de la Carta Magna.

i) En materia de culto religioso, la autoridad municipal se apegará a lo dispuesto por el artículo 130 constitucional y en materia de responsabilidad pública lo hará conforme al artículo 108 constitucional. Los miembros de los ayuntamientos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, de conformidad con la legislación que el estado establezca para el efecto.

Además de la normatividad señalada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada municipio se encuentra regulado jurídicamente por la Constitución de su Estado y por sus leyes sobre desarrollo urbano; fiscales; orgánicas municipales; por el bando de policía y buen gobierno local, y por reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas que expide el ayuntamiento en su municipio respectivo.

Funciones del gobierno municipal

Al municipio, como parte del estado, le corresponde ejercer en su respectivo territorio la rectoría del Estado, es decir, conducir el desarrollo integral de la población que gobierna. Además de esta función primordial los municipios, conforme a la legislación vigente de su estado, intervendrán en: el sistema nacional de planeación democrática; en la democratización social; en los procesos electorales; en la planeación de desarrollo urbano del municipio; en la administración del patrimonio y su hacienda municipal; en la observancia de las garantías individuales de la población y en el desarrollo integral municipal, participando en la planeación, coordinación y orientación de la economía, previniendo la participación de los tres niveles de gobierno y del sector privado y social en el proceso de desarrollo.

De acuerdo con las leyes estatales, el municipio realizará las obras y acciones que estén contempladas en su plan de desarrollo (infraestructura y equipamiento que demanda la población), de tal manera que contribuya a evitar el crecimiento desordenado de la población.

El municipio también fungirá como prestador de servicios públicos regular y permanentemente, a través de la asignación de recursos y la determinación de estructuras de organización administrativa del ayuntamiento que sean suficientes.

Al municipio como promotor del desarrollo le corresponde intervenir en los procesos de planeación del desarrollo nacional y estatal conforme a las disposiciones de la legislación vigente.

Finalmente, una de las últimas atribuciones del gobierno municipal es la gestoría; así, el municipio puede realizar básicamente tres tipos de funciones de gestión para dar cumplimiento a las necesidades de su población:

a) Ajustar todas sus acciones y programas de acuerdo a los requisitos que establezcan las leyes y reglamentos municipales, estatales y federales.

b) Proporcionar y solicitar inversiones y créditos para el desarrollo del municipio, a través del presidente municipal, ante las autoridades estatales y los sectores privado y social.

c) Promocionar y organizar a las comunidades para que participen, tanto en la planeación, como en la ejecución y control de los programas del gobierno municipal.

Ayuntamiento. I.- (Del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.) Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del municipio.

El municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al municipio frente a los gobernados.

Como parte del Estado mexicano y por ser la institución pública más importante del municipio, el ayuntamiento es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar las acciones e inversiones, y de regular y fomentar las actividades que demande el interés público con el fin de obtener una mejora permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía de los habitantes del mismo.

Por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano colegiado de gobierno que se erige como autoridad política, representa al municipio frente a los gobernadores y a la vez lo administra. El ayuntamiento es designado por voto popular directo de la población; entre él y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia, es decir, entre los miembros que integran los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el ayuntamiento, no debe existir ninguna autoridad intermedia. Esta disposición, aunque no lo menciona, terminó con la práctica nefasta del ejercicio absoluto del poder por parte de los jefes políticos.

En todos los municipios el ayuntamiento está integrado por: el presidente municipal, el cual lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; el síndico, que tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal, y los regidores, a los cuales se les encomienda una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio. El número de síndicos y regidores es variable, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación estatal correspondiente.

Las legislaturas de los estados definen las atribuciones de cada municipio de acuerdo a sus características sociales, económicas, políticas y geográficas, tomando en cuenta su capacidad económica, la condición de los recursos humanos y sus recursos materiales.

La facultad de suspender o revocar el mandato de los miembros de los ayuntamientos corresponde única y exclusivamente a las legislaturas locales, las cuales sólo podrán ejercerla por alguna de las causas graves señaladas en la legislación estatal.

Las propias constituciones estatales deberán otorgar y respetar el derecho de audiencia de los funcionarios afectados, de acuerdo con el contenido de las garantías individuales señaladas en el artículo 64 de la Constitución Federal de la República.

La facultad otorgada a las legislaturas estatales comprende además la posibilidad de suspender o declarar la desaparición de los ayuntamientos.

El presidente municipal

El presidente municipal es electo por votación popular directa; su cargo —como los demás de elección popular— no admite la reelección para el periodo inmediato. Preside el ayuntamiento y lo representa en aspectos políticos y administrativos. En su carácter ejecutivo debe cumplir y llevar a cabo las decisiones del H. Ayuntamiento.

En todas las constituciones de los estados de la Federación se señala el plazo de tres años para el ejercicio de la función municipal.

Para resultar congruente con la introducción del sistema de representación proporcional en la elección de representantes ante las cámaras de diputados federales y locales, el 3 de febrero de 1983 se reformó la fracción VIII, último párrafo, del artículo 115 constitucional. Mediante esta reforma se introdujo el propio principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. De esta forma, los candidatos a presidentes municipales y a primeros regidores de los partidos minoritarios tienen la oportunidad de participar como presidentes o regidores de ayuntamientos donde concurren candidatos vencedores del partido que haya obtenido la votación mayoritaria.

La Constitución Federal de la República delega en las constituciones locales la facultad de señalar los requisitos necesarios para ser presidente municipal, así como de aquellos que deben cubrirse para ser miembro de los ayuntamientos. En términos generales, dichos requisitos son: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener vecindad o residencia efectiva en el municipio en cuestión por determinado número de años, y alcanzar la edad mínima para serlo, la cual varía entre los 21 y los 25 años de edad.

La función principal del presidente municipal consiste en ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento; presidir y dirigir las sesiones de éste; representar al municipio y, en su caso, al propio ayuntamiento, en actos y funciones políticos y administrativos; publicar y velar por el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno; emitir reglamentos y disposiciones de carácter administrativo; disponer del mando de la policía municipal; imponer sanciones administrativas a los infractores, y cumplir con diversas facultades de vigilancia, nombramientos y administración.

Las disposiciones acerca de la suplencia de los presidentes municipales y demás miembros de los ayuntamientos se encuentran regulados en el último párrafo de la fracción I del artículo en comentario y adicionadas en la reforma al mismo, publicada el 3 de febrero de 1983.

Con tal virtud, las leyes estatales dictan las normas conducentes a estos aspectos de la cuestión municipal y varían de un estado a otro, según se trate de las faltas temporales o definitivas del funcionario. Tratándose de faltas temporales del presidente municipal, puede sustituirlo el primer regidor o quien le siga en número o bien el secretario del ayuntamiento. En caso de faltas definitivas, los estados también han adoptado diversos criterios: en algunos casos se faculta al gobernador o a la legislatura para nombrar a un nuevo presidente, mientras que en otros, recae en el ayuntamiento tal facultad.

El síndico

Corresponde al síndico, como funcionario municipal electo por votación popular, responder ante el ayuntamiento sobre la defensa de los intereses municipales; atender los asuntos jurídicos del municipio en carácter de asesor legal; cuidar los asuntos de la hacienda pública municipal; sustituir ocasionalmente al agente del ministerio público, y participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales como miembro de la comisión encargada de la tesorería municipal.

A cada legislatura de los estados corresponde determinar el número de síndicos con que contará cada municipio, así como la facultad y requisitos de elegibilidad de éstos. El periodo de ejercicio es por tres años sin derecho de reelección inmediata.

Los requisitos para ser síndico municipal varían en las entidades federativas; generalmente dichos requisitos son: ser mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos; tener edad entre 18 y 25 años; ser originario del estado, o bien tener seis meses de residencia mínima en el municipio respectivo. En el caso de elección del síndico se requiere de preparación y capacidad suficientes para cubrir el cargo.

El regidor

Los regidores son funcionarios municipales electos directamente por los vecinos para formar parte del ayuntamiento. En cada municipio existirá el número de regidores determinado por la Ley Orgánica Municipal del estado en cuestión.

Los regidores, al ser electos para formar parte del gobierno municipal, representan el elemento democrático más auténtico del Estado mexicano, puesto que suelen ser personas vinculadas con los intereses vecinales dentro de las jurisdicciones de las comunidades que los eligen.

En todo municipio los regidores tendrán a su cargo una o varias comisiones, las cuales tendrán las siguientes funciones o atribuciones: supervisar la administración del ayuntamiento; asistir a las sesiones de cabildo (ayuntamiento) y participar con voz y voto en los asuntos que se traten; intervenir en los dictámenes y resoluciones de las comisiones a que pertenezcan; suplir las faltas temporales del presidente municipal, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal correspondiente, y proponer mejoras a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos.

Ahora bien, cuando hayan desempeñado su encargo con carácter de propietarios, los regidores no podrán reelegirse para el periodo administrativo y de gobierno inmediato de su municipio.

La administración pública municipal

La administración pública municipal es aquella actividad del gobierno municipal enmarcada en el orden jurídico establecido, tanto en nuestra Carta Magna (artículo 115), como en las constituciones estatales, leyes,

reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminada a la planeación, ejecución y control de las acciones e inversiones destinadas a lograr el desarrollo del municipio, de acuerdo con la estrategia y objetivos del desarrollo integral del estado y del país en su conjunto.

Los municipios, para llevar a cabo su administración pública, requieren de recursos básicos que les permitan satisfacer en forma eficaz las demandas y necesidades de bienes y servicios a la población.

El proceso de administración pública municipal lo podemos sintetizar en las siguientes etapas: planeación, programación y elaboración de proyectos; gestiones y trámites; realización de acciones y obras; administración de los servicios públicos; integración y recuperación de recursos, y control y evaluación.

Aspectos de innovación en la vida municipal

A partir de las reformas hechas al texto del artículo 115 constitucional, el 3 de febrero de 1983, las facultades de los municipios fueron ampliadas, tanto en materia administrativa como en aspectos jurídicos, económicos y sociales.

Así por ejemplo, la mayor injerencia de munícipes, regidores y síndicos en la captación y disponibilidad de recursos, para ser utilizados en sus propias localidades, ha traído como consecuencia que en aquéllas con capacidad económica suficiente, las inversiones beneficien de manera directa a la comunidad, notándose un incremento considerable en los niveles de vida de la población y un mejoramiento palpable en los servicios públicos locales.

El ideal de un Municipio Libre como base fundamental de la vida democrática mexicana —sustentado por los precursores revolucionarios, entre ellos los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Emiliano Zapata y su compañero de lucha Antonio Díaz Soto y Gama— pasó a formar parte del cuerpo de reformas llevadas a cabo por el gobierno de Miguel de la Madrid, presentándose así un avance más en la estructura plural y democrática del país, reclamo del mundo actual, donde la participación del pueblo, desde la base hasta la cúpula, empezó a ser real y

efectiva. Este pluralismo, que aparece ya en la composición política y administrativa de múltiples y variados municipios, es, a lo largo del país, el factor básico en el nuevo sentido que ha cobrado la vida democrática de México, como producto indiscutible de las reformas hechas al artículo 115 constitucional, objeto de estos comentarios.

ARTÍCULO 116. Límites entre los estados

Texto original de la Constitución de 1917

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

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 17 de marzo de 1987, se modificó totalmente el contenido de este precepto, tal como aparece en el texto vigente.

Texto vigente

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

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

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

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

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán

volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

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

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

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados, cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 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.

En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales;

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

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes

Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

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

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

IV. Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

V. 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 por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, y

VI. 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.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de abril de 1970.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1988.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990.

ARTÍCULO 117. Prohibiciones de los estados

Texto original de la Constitución de 1917

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. Expedir patentes de corso ni de represalias;

III. Acuña moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, y

VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contraer directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Reformas o adiciones al artículo

Por reforma efectuada a la fracción VIII y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de octubre de 1942, se prohibió a los Estados "emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso". Asimismo, se adicionó la fracción IX tal como aparece en el texto vigente.

El 30 de octubre de 1946 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición a la fracción VIII, con el siguiente párrafo: "Los Estados y

los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos”.

El 21 de octubre de 1966 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se derogó la fracción II.

Por reforma efectuada a la fracción VIII y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de abril de 1981, quedó como aparece en el texto vigente.

Texto vigente

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. Derogada;

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley General de Deuda Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.
- Ley Aduanera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1981.
- Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1984.

ARTÍCULO 118. Prohibiciones de los estados (continuación)

Texto original de la Constitución de 1917

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra, y

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde su promulgación.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 1986.

ARTÍCULO 119. Extradición

Texto original de la Constitución de 1917

Cada Estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que los reclamen.

En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde su promulgación.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931.
- Código Federal de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 1934.
- Ley de Amparo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de 1936.
- Ley sobre Extradición de Delincuentes entre los Estados de la República Mexicana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1954.
- Ley sobre Extradición Internacional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1975.

ARTÍCULO 120. Publicación de las leyes federales en los estados

Texto original de la Constitución de 1917

Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde su promulgación.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Ley del *Diario Oficial de la Federación* y Gacetas Gubernamentales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1986.

ARTÍCULO 121. Actos públicos, registros y procedimientos judiciales entre los estados

Texto original de la Constitución de 1917

En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrá efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él;

II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación;

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio;

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado tendrán validez en los otros;

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde su promulgación.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1928.
- Ley de Profesiones, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1945.
- Ley del Notariado para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1980.

ARTÍCULO 122. Protección a los estados

Texto original de la Constitución de 1917.

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Reformas o adiciones al artículo

Este artículo no ha sufrido reformas ni modificaciones desde su promulgación.

Leyes reglamentarias y secundarias vigentes más relevantes

Este artículo 122 constitucional no está reglamentado por ninguna ley.

Comentario jurídico *

Dr. Andrés Serra Rojas**

Las formas de Estado

Históricamente considerado, el Estado es la resultante de una milenaria evolución de la coexistencia humana y su concepción moderna surge en el renacimiento. El Estado es una sociedad organizada sometida a una autoridad política y ligada a un territorio determinado, afirma Barthelémy. En esa definición están integrados sus elementos constitutivos: población, territorio y gobierno.

El propósito del Estado está orientado al bien público y al interés general. Sus fines están contenidos en el cuadro del orden jurídico de un país, en principio en la estructura constitucional y en la legislación ordinaria y reglamentaria; estos mismos constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general, que reconocen el propio Estado para su justificación y que están consagrados, como decíamos, en su legislación.

Adicionalmente a los fines, el Estado tiene funciones, que son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los mencionados fines estatales.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado, para cumplir con sus fines:

1. La función legislativa.
2. La función administrativa.
3. La función jurisdiccional.

Por su parte, los servicios públicos son actividades con las que se propone satisfacer las necesidades generales en forma regular y conti-

* Ideas fundamentales tomadas de la obra de Andrés Serra Rojas: "Ciencia política", sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1981, pp. 617-627.

** Doctor en Derecho y Profesor Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nua, es decir, hay relación entre las funciones estatales y los servicios públicos.

El orden jurídico de un país define y concreta las aspiraciones sociales para el desarrollo de la comunidad, el Estado es entonces un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las otras formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo.

El Estado de derecho se caracteriza por el imperio de la ley, el principio de la división de poderes, el mantenimiento del régimen de la legalidad de la administración y el reconocimiento nacional e internacional de los derechos fundamentales del hombre. El Estado moderno, a diferencia de otras épocas, se caracteriza por ser el creador del Derecho. Toda norma jurídica emana del poder público y tiene por misión realizar actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas generales, obligatorias, abstractas e impersonales.

Existen diferentes formas de Estado, referidas a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y soberanía, según que se concentren y funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios órdenes estatales de que resultan constituidas, afirma Groppali. Es decir, las formas de Estado hacen referencia a la estructura total y general de la organización política de un país.

Las formas de Estado, como resultado de la técnica constitucional, se refieren a la estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas. Cuando nos referimos a formas de Estado aludimos al Estado visto como un todo, con los diversos elementos que lo componen.

La forma de un Estado se puede definir en la ciencia política moderna, atendiendo al sistema social que domina la vida pública de una nación. Los fines del Estado nos permiten advertir qué es lo que se propone realizar la organización política. Así, se habla del Estado liberal de los E.U.A; del Estado comunista en la U.R.S.S; de un Estado socialista como Checoslovaquia; de los estados mixtos como Francia e Italia, o de los estados conservadores como el del Reino Unido.

Clasificación de las formas de Estado

Atendiendo a su estructura, las formas de Estado se pueden clasificar en dos grupos importantes: 1. El Estado simple o unitario con *una* sola soberanía, población y territorio. Tal es el caso del Estado centralista mexicano, bosquejado en las Siete Leyes centralistas de 1836, y 2. El Estado compuesto o complejo. Esta clasificación atiende a la existencia de uno o varios poderes externos sobre el mismo territorio.

a) En el Estado simple o unitario un solo Estado ejerce directamente su soberanía, sin intromisión de otros poderes extraños que limiten su actuación interna y externa.

b) El Estado compuesto o complejo federal es aquel que está formado por otros Estados, esto es, que comprende entre elementos constitutivos, estados menores, siendo un Estado de estados.

En el Estado federal mexicano se ofrecen los rasgos generales de la teoría del Estado federal: un orden jurídico integral que regula a la Federación y a los estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídico-constitucional de los estados miembros, que considera soberanos en cuanto a su régimen interior, debiendo aportar para dicho 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, subordinado a las bases que el artículo 115 de la Constitución señala.

El Estado federal

La base del Estado es la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general que determine una Federación representativa de la personalidad del Estado y titular de la soberanía. Cada una de las partes mantiene una cierta autonomía, en tanto que se limita el poder del gobierno central.

En el régimen federal se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la Federación.

Nuestro Estado, constituido por voluntad del pueblo mexicano, tiene estos caracteres:

1. Es una República. Se llama república el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de sus representantes, electos por un término limitado.

2. Representativa. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del poder legislativo federal, que ejercen los diputados y senadores, a nombre de la nación mexicana, y se reúnen en una asamblea general que se denomina el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores.

3. Democrática. La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo ("demos" en griego). El Estado mexicano es soberano. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

4. Federal. El Estado federal es una forma de Estado basada en una organización política, donde cada Estado-miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación de la voluntad del Estado federal.

Estas características del Estado mexicano están establecidas en los artículos 27, 39, 40, 41 y 115 de nuestra Constitución Política. El Estado se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas: la Federación, las entidades federativas y los municipios. Ejemplos de diversos casos de Estado federal son los siguientes:

- a) El Estado Federal Mexicano
- b) El Estado Federal Norteamericano
- c) La República Federal de Alemania

d) La República Argentina

e) La República de Brasil

Debemos hacer hincapié en que, si teóricamente es posible caracterizar un tipo general de Estado federal, en la realidad de los regímenes federales éstos ofrecen diferencias notables y responden a tradiciones diversas, aunque conserven ciertos caracteres similares.

Vivimos en una época de vertiginosos cambios que reflejan la culminación del Estado moderno y del Estado contemporáneo. Férreos y agresivos sistemas se han convertido, no en instrumentos de acción política nacional o local, sino en sistemas que luchan por la hegemonía mundial tratando de desplazar a los demás sistemas que no comparten sus puntos de vista.

El liberalismo del siglo pasado, principalmente el que se inventó y desarrolló en la unión norteamericana, aparece como un medio para desarrollar e impulsar el gobierno democrático y el mantenimiento de las libertades fundamentales del hombre.

En México la lucha entre liberales y conservadores llevó a la eliminación de esta última tendencia, que aún se refugia en determinados sectores de nuestra población, y que han evolucionado hacia un demoliberalismo o liberalismo social, aceptando principios que en el siglo pasado eran violentamente rechazados.

No podemos negar que en todos los países que lo han adoptado, el sistema federal aparezca como un instrumento de vida política superior, para mantener los más elevados valores del mundo democrático. Se quiera o no, el federalismo es la forma superior de los ideales del Estado democrático.

Pero al mismo tiempo, las tendencias antagónicas al Estado liberal, o al Estado intervencionista moderado o radical, han encontrado en el Estado federal una forma adecuada para la realización de sus principios. Hay un Estado soviético eminentemente federalista, que lo reconoce expresamente su Constitución.

Es decir, la realidad política contemporánea nos muestra cómo el federalismo sirve lo mismo a un sistema que a otro, que cualquiera ideología que lo acepte encuentra en él una poderosa técnica política para estructurar su poder.

Por todo ello, los autores se preguntan si el federalismo es una técnica de organización neutra, de la que cualquier Estado puede aprovecharse para realizar sus fines, o si el federalismo es una mera forma política que puede fácilmente llenarse con cualquier ideología.

Si el federalismo es una forma genérica organizativa, hemos de reflexionar desde el amplio mirador de la ciencia política, si es la aspiración de dicha ciencia encontrar principios universales, de un conocimiento que apenas alcanza sus primeras luces.

En un mundo agobiado por profundos problemas, principalmente el de la supervivencia y la miseria, resulta difícil aventurar un esquema del futuro del sistema federal o federalismo. Desde luego manifestamos nuestra conformidad con el pensamiento de Franz L. Newman: "no existen valores inherentes al federalismo como tal".

Aunque el federalismo se reconoce en los textos constitucionales, el Estado moderno tiende en forma evidente a una centralización política en lo general, mientras que en el orden interno, la descentralización administrativa parece ser el camino adecuado para la atención de los graves problemas. Paul Boncour y otros autores consideran que "nuestra actual civilización marcha hacia una descentralización completa, un federalismo integral, a la vez corporativo y administrativo".

La experiencia ha demostrado que ciertas materias no pueden ser tratadas con éxito, más que a través de un sentido unitario, general y respondiendo a una política de conjunto: tal es el caso de la política económica y financiera del Estado que es característica del Estado moderno.

Otras materias sirven para robustecer el federalismo al permitir políticas regionales, que aun cuando guardan una cierta relación con la política general, deben ser consideradas en sus aspectos parciales ya sea de una entidad federativa, ya de una región.

El federalismo atraviesa en la actualidad una crisis profunda y en ocasiones imparable. El propio federalismo norteamericano, que logró una racional distribución de competencias y jurisdicciones, sufre en nuestros días la acción renovadora que lo lleva a una concentración de facultades, que rompen con las ideas tradicionalistas.

Las grandes concentraciones urbanas, el desarrollo de la tecnología, la unidad de la política económica, la necesidad de una nueva reestructuración de las regiones, la acción creciente del poder público federal, son factores que a la postre influirán en el desarrollo del federalismo.

El régimen fiscal, la distribución y nivelación de la riqueza pública nacional, la acción coercitiva del Estado federal, son caminos que conducen a la centralización política con detrimento de facultades y prerrogativas locales.

Vivimos una época en que las soluciones no están establecidas, pues hay que encontrarlas en el camino, "cuando el propio camino se hace camino", es decir, cuando la misma acción social encuentra soluciones que necesita ensayar, unas veces con éxito y otras veces fracasando.

Una tremenda realidad es que la letra de las constituciones no constituye un valladar para los nuevos intentos. Como las aguas broncas no son detenidas por diques o represas, sino que siguen en el cauce que los acontecimientos señala. Ya no son declives del terreno que conducen al mar.

El mar es ahora las grandes concentraciones humanas, con sus enormes carencias y limitaciones de recursos.

El hombre está obligado a modelar las estructuras sociales, políticas y económicas del próximo siglo, porque las actuales no son suficientes para afrontar los riesgos y dificultades, que cada día serán mayores.