

Capítulo VIII. Artículo 115 constitucional . . . . .	189
I. Antecedentes . . . . .	189
II. Reformas al artículo 115 de la Constitución de 1917 anteriores a 1982 . . . . .	190
III. Iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional en 1982. . . . .	190
IV. Dictamen en la Cámara de Senadores . . . . .	194
V. Texto vigente del artículo 115 . . . . .	195
VI. Puntos de debate en la Cámara de Diputados federal . . . . .	199
VII. Nuestra opinión sobre la redacción vigente . . . . .	203

## CAPÍTULO VIII ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

### I. ANTECEDENTES

La Constitución española de Cádiz del 19 de marzo de 1812 ya establecía diferentes artículos para regular la composición y funciones de los ayuntamientos, y se mencionaban como integrantes de los mismos al alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador o síndico. Posteriormente se hace alusión a los municipios y sus respectivos ayuntamientos en el Reglamento Provisional político del imperio mexicano del 18 de diciembre de 1822; en las bases segunda y quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823; los artículos 21 y 22 del acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824; los artículos 158, 159 y 161 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824; en los artículos del 9 al 11 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana del 23 de octubre de 1835; en el articulado de la sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836; en el contenido del proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1840; en los artículos 131, 133, 134 y del 136 al 139 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843; en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856; en el artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857; en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865; en la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 de diciembre de 1914; y consecuentemente en el proyecto de constitución que presentó Venustiano Carranza al constituyente de Querétaro en 1916.<sup>170</sup>

En la Constitución de 1917 quedó incluido el artículo 115 para el efecto de estructurar jurídica y políticamente a los estados, así como para es-

<sup>170</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, LII Legislatura del Congreso de la Unión, t. XI, 1985.

tablecer las bases para la debida organización municipal, y constaba de tres fracciones.

## II. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 ANTERIORES A 1982

A partir de 1917 el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas: *a)* en 1928, para disminuir el número de diputados a las legislaturas locales. *b)* En 1933, en que se agregó un segundo párrafo a la fracción I, el cual fijó normas para la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. *c)* En 1943, en que se amplió a seis años el período de gestión de los gobernadores. *d)* En 1947, en que se agregó a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales. *e)* En 1953, en que se suprimió el segundo párrafo de la fracción I, toda vez que al mismo tiempo se reformó el artículo 34, que expresamente otorgó a las mujeres la calidad de ciudadanas. *f)* En 1976, en que se agregaron dos fracciones más, quedando integrado dicho artículo por un párrafo introductorio y cinco fracciones. Tal reforma tuvo como objetivo establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos, con la idea de que el país globalmente quedara integrado en un desarrollo armónico, otorgando competencia concurrente a la federación, a los estados y municipios para la solución del problema de los asentamientos humanos. *g)* En 1977, en que se adicionó el último párrafo a la fracción III, para el efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas locales y estableciendo también el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.<sup>171</sup>

## III. INICIATIVA PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN 1982

El diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid presentó al constituyente permanente una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. La iniciativa presidencial fundamenta su propuesta, entre otras, en las siguientes consideraciones:

171 *Ibidem*.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

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

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio. Estamos conscientes de que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándoles desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios.

Como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, habían venido siendo absorbidas por los estados y la federación.

En sí, esta tarea exigirá un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones, plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra carta magna.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las

particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los estados y municipios y una más, sin mayores modificaciones que las obtenidas en el texto vigente del artículo, corresponderá a los estados de la federación.

En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamiento.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales; se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen 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.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aun con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115, la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero, por otra parte, en una fórmula de descen-

tralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

En la fracción C se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, como dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VIII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los

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

Un relevante renglón de la iniciativa es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los estados como de los municipios, los que, para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

En la fracción X se propone la facultad para que la federación y los estados, como también los municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.<sup>172</sup>

#### IV. DICTAMEN EN LA CÁMARA DE SENADORES

La iniciativa fue presentada a la Cámara de Senadores como cámara de origen; este órgano legislativo presentó dictamen a consideración del pleno de los senadores, proponiendo modificaciones al texto de la iniciativa con base en los siguientes considerandos:

172 *Ibidem*.

Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos y de sus miembros no constituye un atentado contra la vida política municipal ni (contra) el respeto de su autonomía, sino, por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales.

Las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la iniciativa la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo, que se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. Es esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del ayuntamiento no debe forzar, desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones.

Las comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la república relativas al trabajo.

En tal virtud, las comisiones dictaminadoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la fracción IX de la iniciativa, para que sea con base en el artículo 123 de la Constitución general de la república y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales, las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores y que esas reglas comprendan asimismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los ayuntamientos.<sup>173</sup>

## V. TEXTO VIGENTE DEL ARTÍCULO 115

El dictamen fue aprobado por la Cámara de Senadores y posteriormente por la Cámara de Diputados y por la mayoría de las legislaturas locales, por lo que en consecuencia se convirtió en el texto siguiente:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

173 *Ibidem*.



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 período 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período 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 el 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 consejos municipales que concluirán los períodos 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 están 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.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a 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 municipios 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 regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construc-

nes, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

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

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta constitucional, aun cuando tengan 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 período.

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubie-

ren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes.

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

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La federación y los estados, en los términos de la 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.

#### Transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la federación.

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV se percibirán por los municipios a partir del 1 de enero de 1984.<sup>174</sup>

## VI. PUNTOS DE DEBATE EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL

La redacción anterior se aprobó por la Cámara de Senadores, enviándose a la Cámara de Diputados, y el debate se circunscribió a dos propuestas que se hicieron para modificación, provocando intervenciones en pro y en contra y que fueron las siguientes:

El Partido de Acción Nacional propuso sumar a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115, fracciones que debieran integrarse, en

174 *Ibidem*.

todo caso, como las números VIII y IX, corriéndose los subsecuentes numerales:

Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional de amparo para proteger su patrimonio y personalidad, y asimismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas, frente a cualquier acto de autoridad que afecte o trate de afectar a su buen gobierno, y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del municipio.

Las tesorerías de los ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanentes e independientes que permitan, a cualesquiera ciudadanos u organismos, y en todo momento, conocer de la situación financiera municipal; de quiénes y cuántos son sus proveedores; a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye en sus trabajos a sus integrantes, a sus demás servidores públicos y al personal que contrata; con qué instituciones bancarias y de crédito opera y a qué montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios.

Proponemos a la vez, para que la iniciativa del Ejecutivo no caiga en contraposiciones, se modifique el párrafo cuarto de su fracción I.

Proponemos que diga:

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que actuarán con carácter provisional, y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas autoridades emanadas de elección popular extraordinaria, a la que se habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la desaparición del ayuntamiento. Estas nuevas autoridades concluirán el período interrumpido.

Se adicione a la fracción VII de la iniciativa presidencial, que dice:

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Proponemos se adicione con:

Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición de los ayuntamientos de los mencionados municipios, permanentemente, siempre que los ayuntamientos, en función de su autoridad, la requieran.<sup>175</sup>

La propuesta fue desechada.

El Partido Popular Socialista propuso a su vez las siguientes modificaciones al dictamen que la comisión dictaminadora de la Cámara de Dipu-

175 *Ibidem*.

tados puso a consideración de la asamblea y que en su punto resolutivo fue idéntico a la aprobado en la Cámara de Senadores.

1) El párrafo segundo de la fracción I debe quedar como sigue:

I. Los presidentes municipales regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

2) Los párrafos 3, 4 y 5 de la misma fracción I se sustituyen para quedar en los siguientes términos:

Se reconoce a los ciudadanos de los municipios el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición, que se haga público. Se les reconoce el derecho de revocar el mandato del presidente municipal y de uno o varios de los regidores, o de todo el ayuntamiento, por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad.

Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón. Comprobada que sea, la Comisión Electoral municipal declarará revocado el mandato de los funcionario señalados en la demanda y convocará elecciones para los puestos vacantes.

3) En la fracción II el Partido Popular Socialista plantea la siguiente redacción:

II. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir sus propios bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

4) La fracción III deberá contener la siguiente redacción en su primera parte:

III. Los municipios 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.

i) Los demás servicios que no estén reservados a la federación y a los estados.

5) Para la fracción IV planteamos la siguiente redacción:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual formarán con:

a) El total del impuesto predial que se obtenga en su territorio; los que se obtengan por fraccionamiento, división, consolidación y traslación de la propiedad de inmuebles, en su jurisdicción.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación 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.

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

d) Los rendimientos por la explotación de sus propios bienes.

Los ayuntamientos crearán e impulsarán sus propias empresas municipales que requiera el desarrollo de la comunidad.

6) El párrafo tercero de la fracción IV debe quedar en estos términos:

Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de ingresos y egresos, con base en el contenido de esta fracción IV.

7) La fracción IX debe quedar con la siguiente redacción:

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas, por lo que a sus trabajadores se requiere.<sup>176</sup>

También esta propuesta fue desechada. El texto aprobado fue el mismo que acordó la Cámara de Senadores y que al final de cuentas fue aprobado también por las legislaturas de los estados.

Con posterioridad, el artículo 115 constitucional fue modificado, derogando las fracciones IX y X; el contenido inicial hasta la fracción VII inclusive, se conservó intacto; y la fracción VIII inclusive, quedó con esta redacción:

Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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.

Con relación al texto vigente, es procedente la mayoría de lo expuesto.

Lo referente a la continuación relaciona, por tanto, el contenido del artículo 115 anterior a 1982 y la redacción que se aprobó en diciembre de 1982 a iniciativa de Miguel de la Madrid, que es el texto vigente hasta el final de la fracción VII.

## VII. NUESTRA OPINIÓN SOBRE LA REDACCIÓN VIGENTE

En relación con el primer párrafo de la disposición de que se trata y con la primera parte de la fracción I, que incluyó en su totalidad la redacción de la fracción I del anterior artículo 115 constitucional, omitimos cualquier comentario por la coincidencia y nuestro criterio de procedencia.

La mencionada fracción I quedó con el agregado de los párrafos 3, 4 y 5 que nos proponemos comentar. El párrafo 3 establece que las legislaturas —no es el caso mencionar la votación que se requiere— pueden suspender ayuntamientos y declarar que han desaparecido, en atención a alguna causa grave que una ley prevenga. Se ha afirmado que el agregado es positivo en virtud de que las constituciones políticas locales determinaban que los ejecutivos de las entidades federativas podían declarar desaparecidos los poderes municipales y designar una junta municipal que los sustituyera, y que con la redacción actual dicha atribución ha quedado asignada a los poderes legislativos locales. Tal aseveración es verídica en gran proporción, pues no todas las constituciones locales incluían la norma que se menciona; sin embargo, ostentamos un criterio coincidente en el sentido de que es más idóneo que se deposite la facultad de suspender o declarar desaparecidos los poderes municipales en las legislaturas locales y no en los ejecutivos de las entidades federativas; pero es necesario hacer notar que, si el constituyente permanente aprobó la inclusión de la suspensión o desaparición de los ayuntamientos, es impropio que haya omitido las causas por las cuales se puedan tomar dichas medidas, deján-



dolo a juicio de los legisladores locales. Nos adelantamos a opinar que no es operante el argumento de que esa materia debe quedar reservada a los estados, pues es tan importante la causa como la medida; consecuentemente, opinamos que debe modificarse nuevamente la regla constitucional y señalarse con precisión cuáles son las causas graves por las que se pueden suspender o hacer desaparecer los ayuntamientos.

De la misma manera, y repitiendo los mismos argumentos, sería muy útil que en la norma constitucional se explicara qué se debe entender por suspender ayuntamientos, por desaparecidos, y cuándo puede y debe suceder esto.

Es de sana justicia que quienes estén en posibilidad de recibir una sanción o condena tengan la oportunidad de presentar pruebas y producir alegatos para en todo caso desvirtuar la responsabilidad que se les atribuye, por lo que las últimas frases del párrafo 3 son equitativas.

La redacción del párrafo 4 de la fracción I del artículo 115 constitucional nos presenta las siguientes interrogantes: *a)* No se refiere a que un ayuntamiento haya sido suspendido, entonces, ¿qué pasa en ese caso? *b)* ¿La redacción implica que la desaparición de un ayuntamiento es sólo limitada a los propietarios y no a los suplentes? *c)* Al mencionarse que “por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros”, ¿se está refiriendo a los propietarios y suplentes, para que en todo caso no puedan entrar éstos en funciones?, y si la renuncia o falta absoluta es sólo de los propietarios, ¿cuándo no procede que los suplentes entren en funciones?

Debemos entender que las legislaturas designarán, para integrar a los consejos municipales, a aquellos vecinos que reúnan los requisitos que para cada puesto se mencionan en las leyes locales.

El quinto párrafo de la fracción en estudio era innecesario, mas no daña.

Como una comprobación de que no existe una claridad en la interpretación de los párrafos 3 y 4 de la fracción I, hemos de ejemplificar con la situación que se presenta en el Estado de Durango, en el que a resultas de la nueva redacción del artículo 115 constitucional se propusieron y aprobaron modificaciones a la constitución política local, y en relación con el asunto de que se trata se adicionó el artículo 55, que es el que señala las facultades para el Congreso del estado con la fracción XXXIII, que transcribimos:

XXXIII. Conocer de los actos, procedimientos y resolver, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la suspensión definitiva de ayuntamientos y declarar, en consecuencia, que éstos han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; en ambos casos, siempre y cuando los miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan, observándose lo siguiente:

a) Procederá la suspensión de ayuntamientos, en forma definitiva, con la consecuente declaración de desaparición, cuando se hayan presentado circunstancias de hecho, como la desintegración del cuerpo edilicio, por renuncia o falta de la mayoría de sus miembros; cuando la mayoría de los integrantes de cabildo no asistan a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada; cuando la mayoría o la totalidad de los integrantes del ayuntamiento se encuentren en el caso en que proceda su suspensión, en lo particular por la comisión de delito doloso, o cuando el ayuntamiento, como tal, haya violado reiteradamente las leyes del estado y/o federales.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento en los dos primeros años de periodo, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes, el Congreso de inmediato nombrará un consejo municipal, a la vez que convocará a elecciones extraordinarias, que deberán celebrarse a más tardar a los noventa días después de haberse publicado la convocatoria. Cuando la declaración de desaparición de un ayuntamiento ocurriera en el último año del período y que conforme a la ley tampoco procediere que entren en funciones los suplentes, el Congreso de inmediato designará de entre los vecinos un consejo municipal que concluirá el período respectivo.

b) Procederá la suspensión temporal de uno de los miembros del ayuntamiento cuando al munícipe de que se trate se le dicte auto de formal prisión, por la comisión de delito doloso; la suspensión temporal permanecerá hasta que lo termine la sentencia definitiva correspondiente y que haya causado ejecutoria.

c) Procederá la suspensión definitiva de alguno de los miembros del ayuntamiento cuando el munícipe de que se trate se encuentre en cualquiera de los casos siguientes: cuando se le haya dictado sentencia condenatoria y que ésta haya causado ejecutoria; cuando deje de asistir consecutivamente a tres sesiones de cabildo, sin causa justificada, la suspensión definitiva del munícipe dará lugar a la revocación del mandato respectivo.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.<sup>177</sup>

Ahora bien, en relación con quién debe en todo caso solicitar la suspensión o desaparición de los poderes municipales, Manuel Gutiérrez Velasco nos manifiesta:

Hay algo que se olvidó en el precepto constitucional y que desgraciadamente vamos a dejar a las constituciones locales o, tal vez, a las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos secundarios; ¿quién o quiénes van a estar legitimados para ejercitar esta acción? Tal vez, tratándose de la desaparición o suspensión de los miembros de los municipios, sean los municipios mismos; tal vez la iniciativa de acción correspondiente, sobre todo para suspensión o desaparición global de un municipio, compete a las atribuciones ejecutivas o legislativas de los estados; pero, habrá que preguntar, ¿no convendría tal vez la reacción popular a esta iniciativa? Así se lograría evitar la presión de las autoridades estatales, o bien el disimulo de éstas solapando a sus corifeos municipales. Fíjense ustedes lo peligroso que es dejar a las constituciones locales, o tal vez a las legislaciones locales secundarias, el poder de legitimación, señalando a quién compete lo expuesto; y será más dañoso no fijarlo.<sup>178</sup>

La fracción II de la disposición constitucional cambia la palabra “serán” por la palabra “estarán” en el señalamiento de que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica; debe afirmarse que los municipios o los ayuntamientos están investidos y no en tiempo futuro. En este mismo primer párrafo se menciona que los municipios (debe ser los ayuntamientos) manejarán su patrimonio conforme a la ley; hacemos notar que esto en estricto sentido entra en contradicción con la declaración de la fracción IV de que “los municipios administrarán libremente su hacienda”.

El 2 párrafo de la fracción II hace referencia a la facultad de los ayuntamientos para expedir bandos de policía, reglamentos y diferentes disposiciones administrativas para observancia general, lo que ya se llevaba a efecto por los ayuntamientos.

La primera parte de la fracción III de la multicitada disposición constitucional especifica los servicios públicos que quedan a cargo de los ayuntamientos, lo que es de estimarse como un gran acierto, pues viene a clarificar la oscuridad y diversidad de interpretaciones que se tenía al respecto, toda vez que en algunos estados lo concerniente a las calles,

178 Gutiérrez Velasco, Manuel. "Administración local de justicia", *Nuevo Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1983, pp. 279-284.

al tránsito, al agua potable, al alcantarillado y otros aspectos estaba a cargo de los gobiernos de los estados.

El último párrafo de la fracción III dio pauta a que los gobiernos de los estados continuaran inmiscuyéndose en las tareas municipales, pues propiamente en la totalidad de los estados se celebraron convenios, en virtud de los cuales los municipios no asumieron la totalidad de sus funciones.

Respecto de la fracción IV, hemos de manifestar que es de las innovaciones de mayor trascendencia en las reformas constitucionales relativas al municipio, toda vez que además de reiterar que la hacienda de los municipios se forme de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, señala con precisión cuáles son las fuentes de ingresos que inexorablemente deben percibir los ayuntamientos. Nuevamente se hace alusión, en tal fracción, a que los municipios pueden celebrar convenios con los estados para que los gobiernos de las entidades federativas administren los ingresos producidos por los impuestos y derechos de los bienes inmuebles. En un régimen de verdadero equilibrio político la mención referida podría considerarse conveniente y normal, pero sucede que los convenios que se han celebrado, emanados de tal autorización, han menguado las percepciones esperadas a los municipios.

Es preciso traer a colación, en esta parte del trabajo, las cuestiones relativas al régimen fiscal de nuestro país, que está orientado básicamente para que, de acuerdo con las posibilidades de los contribuyentes, el gobierno federal sea quien perciba la casi totalidad de los conceptos tributarios. Y que como resultado los estados y los municipios posean raquíticas disponibilidades. Antes de la reforma de que se trata, los gobiernos de los estados contaban con las contribuciones relativas a los inmuebles como una de sus fuentes básicas de ingresos; en el año de 1981 los ingresos propios del Estado de Durango fueron de cuatrocientos millones, de los cuales el impuesto predial produjo setenta millones, lo que nos da una idea de la magnitud de la proporción que el impuesto predial significaba para los estados. Para el mismo año mencionado, el presupuesto anual de egresos de Durango fue de cinco mil millones, lo que nos muestra la desproporción de los recursos que la federación aporta vía subsidios ordinarios y extraordinarios, así como participaciones a los estados, en comparación con sus ingresos propios. Nos muestra también la desproporción de los ingresos propios de los estados en relación con sus gastos. De manera que con la reforma en análisis los estados dejaron de percibir las contribuciones relativas a los inmuebles que pasaron a ser ingresos del

municipio, lo que lógicamente aumentó la dependencia de los gobiernos estatales para con el gobierno federal, y a cambio de ellos, se fortaleció el municipio. Desde un punto de vista municipalista, es benéfica la medida; contemplada desde el ángulo de los gobiernos de los estados, es inequitativa; y respecto del gobierno federal resulta igual, pues de uno de los otros niveles de gobierno pasó recursos a otro nivel.

José Francisco Ruiz Massieu nos expresa:

La soberanía es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna; la autonomía es el atributo de los estados federados, que concierne a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución general; y, en libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.<sup>179</sup>

Con esta tesis y atendiendo a lo que expresamos, se aumentó la libertad municipal, se redujo la autonomía y permaneció igual la soberanía.

No es, por lo tanto, deleznable, o inexplicable que los gobiernos de los estados, vía los convenios, hayan tratado de no perder por completo toda una de sus fuentes de ingresos.

El contenido de los incisos *b)* y *c)* de la fracción IV merece sólo el comentario de que mediante los convenios de coordinación fiscal se aumentaron las participaciones federales a los municipios.

El penúltimo párrafo de la fracción IV nos sirve para aclarar y ratificar que las leyes federales no deben limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones que les compete y no deben conceder exenciones en relación con las mismas. Como reflejo de ello, las leyes locales tampoco lo podrán hacer respecto de las contribuciones municipales. En la ley que creó la Comisión Federal de Electricidad, la que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social y otras más se incluyeron artículos en los que se estatuyó que las instituciones regidas por la ley respectiva quedaban exentas del pago de contribuciones municipales y estatales; lo que provocó la presentación de demandas de amparo en contra de dichas le-

179 Ruiz Massieu, J. Francisco y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa.

yes y de los acuerdos de los funcionarios de las instituciones de no pagar. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió precisamente en el sentido de que no procedía la exención; a eso se debe que expresemos que el contenido de este penúltimo párrafo sólo es ratificación de criterios ya establecidos por el alto tribunal de justicia del país.

El último párrafo de esta fracción IV nos presenta la situación a que aludíamos en los comentarios a la redacción anterior a 1982 del artículo 115 constitucional, respecto de la revisión de las cuentas públicas municipales por parte de las legislaturas de los estados y que estimamos inconveniente y contrario al espíritu que campeó en el Congreso Constituyente de Querétaro. Como quedó demostrado con el caso de Durango, es erróneo afirmar que de cualquier manera en todos los estados sus congresos respectivos analizaban y revisaban las cuentas públicas de los municipios.

Las fracciones V y VI del artículo 155 constitucional son estimadas mayoritariamente como positivas y de justicia, pues se reitera la facultad de los municipios para intervenir en la planeación y autorización de la tierra, en sus circunscripciones; al igual que se abre la posibilidad de una regulación conjunta del desarrollo entre dos o más municipios.

La fracción VII es repetición del segundo párrafo de la anterior fracción III y su contenido se conserva original desde 1917, y prevé que tanto el Ejecutivo federal como los gobernadores tengan el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen o donde se encuentren, para el efecto de evitar un posible conflicto por indecisión en cuanto al mando de la fuerza pública.

La fracción VIII, en su primer párrafo, nació para el efecto de proporcionar representaciones en los ayuntamientos, de las corrientes que no obtuvieran el triunfo en las elecciones y tuvieran oportunidad de participar en las decisiones.

En su segundo párrafo se refiere a las relaciones de trabajo entre los estados y sus empleados, indicando que los municipios observarán también las reglas para sus relaciones laborales, emanadas de las legislaturas estatales y con base en el artículo 123 de la Constitución general de la república. Los estados han expedido leyes con criterio diferente para regular las relaciones laborales con sus trabajadores sin adoptar un criterio común respecto a la aplicación del apartado A o del apartado B del artículo 123 constitucional vigente, pero de cualquier manera otorgando las prestaciones mínimas a los trabajadores del estado y los municipios.

Carlos Francisco Quintana ha englobado en dos párrafos la mención de todos los artículos constitucionales que debemos considerar relacionados con el 115 que comentamos y que es de enorme interés conocer:

Para complementar una apreciación constitucional del artículo 115, sobre todo en su tema fundamental que es el municipio, es importante tener en cuenta que el constituyente reglamentó algunos aspectos en que interviene el municipio, en varios artículos de la Constitución. Por ello hacemos aquí la anotación, para que el lector se remita al texto y comentarios de los artículos de referencia, que son: artículo 3, en su párrafo inicial, así como la fracción IX de ese precepto, que involucran al municipio en la actividad educativa del Estado mexicano; artículo 5, párrafo cuarto, que señala como obligatorio el desempeño de los cargos consejiles; artículo 27, párrafo tercero, que establece las facultades del estado para regular lo correspondiente a asentamientos humanos, zonificaciones y desarrollo urbano. También la fracción IV de este precepto, que determina para los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; artículo 31, fracciones II y III, que indican como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, y de contribuir para los gastos públicos de la federación, del estado y del municipio en que residan; artículo 36, fracción I, que determina como obligaciones del ciudadano de la república, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; artículo 41, párrafo final, que establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones estatales y municipales; artículo 108, en su párrafo final, que establece que las constituciones de los estados de la república precisarán en su articulado el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades; artículo 117, en su fracción VIII, que determina que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.<sup>180</sup>