

## TÍTULO QUINTO

### *De los Estados de la Federación*

**ARTÍCULO 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere ne-

cesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.
- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;
- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente;
- VIII. 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.

COMENTARIO: El presente artículo estructura administrativa y políticamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano. En efecto, en él se precisan los lineamientos fundamentales que han de regir al municipio.

Cabe señalar, que al abordar los diversos perfiles que conforman el régimen municipal, podemos afirmar que el estudio de dicha disciplina ha alcanzado plena autonomía como rama del derecho, al grado de poder hablarse de un *derecho municipal*.

La evolución y sesgos característicos que ofrece el régimen municipal han escapado a los análisis que tradicionalmente eran propios del derecho constitucional o del administrativo para convertirse en la actualidad en una rama autónoma del derecho público. Con un objeto de estudio y figuras e instituciones determinadas, con una problemática concreta por resolver y fuentes bibliohemográficas específicas.

Sin embargo, y pese a la revaloración y trascendencia que hoy en día está teniendo el municipalismo, aún faltan muchos aspectos que reclaman su pronta atención.

En virtud de escapar a los propósitos de la presente obra, el poder pomeno-

rizar en los múltiples y variados sesgos que ofrece el derecho municipal en México, sirvan las siguientes líneas para ofrecer una panorámica, así sea muy general, de los lineamientos que al respecto traza la Constitución.

Para comprender en su exacta dimensión a la norma constitucional, es necesario valorarla como la síntesis de las aspiraciones jurídicas y políticas de un pueblo, esto es, la Constitución representa los anhelos y esperanzas de varias generaciones por estructurar un régimen más justo, con libertad y respeto a la dignidad de la persona.

Bajo esta perspectiva, no podría comprenderse la estructuración y el funcionamiento actual del municipio, si no hiciéramos referencia a los antecedentes que a lo largo de nuestro devenir histórico lo han ido configurando.

En este orden de ideas, el municipio mexicano desde su aparición en 1519, pero sobre todo a raíz del movimiento de independencia, por regla casi general ha estado presente en la historia constitucional del país, como muestra inquebrantable de nuestra voluntad política porque algún día el estado federal proyecte su evolución con base en una auténtica descentralización política y administrativa; sin embargo, tan ansiado anhelo, por diversas circunstancias, aún no se ha conseguido.

El municipio en la historia política del país, ha jugado un papel determinante para configurar los rasgos esenciales que caracterizan al México de hoy, "recuérdese la aparición de nuestro primer ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Veracruz, que tuvo como propósito esencial el instituir una autoridad que diera las facultades legales necesarias a Cortés para realizar la conquista".

Más adelante sería precisamente el ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, integrado, entre otros por Azcárate y Primo de Verdad, el que primero se rebelara en la metrópoli novohispana en contra de la usurpación bonapartista, argumentando que ante la serie de acontecimientos ocurridos en la península ibérica la soberanía la readquiría el pueblo originario.

Dicha manifestación en la cual sobresalen los matices ideológicos de Puffendorf, resultaron para el control político de España un serio peligro, toda vez, que llevaba implícito el germen independentista de una de sus colonias. Es por ello, que a pesar de nuestro malogrado intento por conseguir la desvinculación de la corona española, "quedó de manifiesto en el ayuntamiento novohispano el valor suficiente de ser intérprete de los anhelos independentistas y de libertad social".

En términos generales, es preciso apuntar que "el municipio durante la colonia, no fue definitivamente la institución democrática que tuvo su esplendor en España, en principio los cargos municipales eran adquiridos mediante elección popular, lamentablemente, con posterioridad, la adjudicación de los cargos concejiles se efectuó mediante subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciante", lo que motivó su debilitamiento.

En principio, las funciones de los ayuntamientos consistieron en administrar las ciudades o poblados en donde eran instituidos, y en impartir justicia en primera instancia; aunque la realidad demostró la debilidad de los municipios, pues política y administrativamente resultaron impotentes.

Con el establecimiento de la Constitución gaditana de 1812 en nuestro país, la situación del municipio no varió; aunque fue reglamentado con precisión habiéndole dedicado varios artículos de su texto.

El municipio en México apareció bajo los signos propositivos externados por el Conde de Torena durante los debates del constituyente gaditano, en el sentido de que los municipios quedarían presididos por los jefes políticos.

Por otra parte, cabe recalcar, que a pesar de que en el texto constitucional se le concedieron diversas facultades para la prestación de los servicios públicos, en la práctica se hizo manifiesto lo señalado igualmente por varios diputados constituyentes, en el sentido que no tendría caso las funciones asignadas a los ayuntamientos, sin no se corregía previamente la gran pobreza de los más de ellos.

De esta manera, con unos municipios débiles se llegó al periodo independentista, en donde ni el *Acta Constitutiva* ni la *Constitución Federal* de 1824 hicieron referencia a ellos, por interpretar ortodoxamente el significado del sistema federal y considerar como materia exclusiva del régimen interior de los estados la regulación municipal.

Si observamos la estructura municipal bajo la óptica del derecho local, tal parece estar regulada por lo establecido en el decreto del 11 de agosto de 1813, en el cual "se prescribieron básicamente las reglas bajo las cuales los integrantes del ayuntamiento podrían cubrir las faltas de sus miembros y los supuestos de inhabilitación política para poder elegirse como diputados a cortes".

No obstante la difícil situación económica imperante, dicho ordenamiento suprimió los sueldos que en algunos pueblos disfrutaban los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, los cuales en lo futuro deberían desempeñar sus cargos gratuitamente. Con tal disposición, resulta explicable lo que más adelante se traduciría en un desdén por participar en la administración de dichas células primarias del estado federal. Como paradoja —afirma Jorge Carpizo— "en nuestra evolución política encontramos que las constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí mencionaron a la institución municipal, inclusive la primera la reglamentó".

Los artículos 22 a 25 de la Ley Sexta especificaron estas cuestiones, destaca el hecho de que para poder aspirar a ser integrante del ayuntamiento se debería contar con un capital físico o moral que le produjera por lo menos quinientos pesos anuales, con lo que se nota claramente que el gobierno conservador quería en los ayuntamientos a lo que se llamaba "gente decente" elegida por sus semejantes.

En las Bases Orgánicas de 1843 pocos cambios se registraron en la vida institucional de los municipios.

El Acta de Reformas de 1847, al restablecer los principios constitucionales de 1824 liberaliza nuevamente el régimen para el acceso a los cargos concejiles. Sin embargo, no consideró ni la estructura ni el régimen de los municipios.

Es poco lo que puede decirse, por lo que se refiere a los debates sobre la cuestión municipal que se realizó en el seno del constituyente entre los años de 1856 y 1857. Se discute la cuestión municipal del Distrito Federal, pero se desdía al resto de los ayuntamientos del país.

Nuevamente la interpretación a ultranza de respeto irrestricto a las cuestiones locales en el contexto del sistema federal, parece explicar el mutismo que la Constitución de 1857 hiciera sobre el municipio.

Bajo esta perspectiva puede comprenderse, que pese a las observaciones y proyectos presentados por José María del Castillo Velasco y Luis de la Roja, en el sentido de "que había un vacío en lo relativo al poder municipal", no tuvieron repercusión alguna en el articulado de la última constitución del siglo XIX.

Dentro del caótico panorama social y económico producido por la guerra de reforma, la *Ley Orgánica de la municipalidad de México y de sus fondos* (12-II-1859), expedida durante el gobierno espurio de Miramón, retomó la institución municipal, caracterizándola por sus escasas facultades, pero preocupándose, así fuese nominalmente, por restablecer específicamente los salarios que percibirían los miembros del cabildo.

Durante el porfiriato, la debilidad política y económica del municipio se agravó al instaurarse los llamados prefectos y jefes políticos, los cuales convirtieron en verdaderos cacicazgos a las células primigenias de nuestro estado federal. Esta precaria situación del municipio parecía estar acorde a la problemática financiera y política que a nivel federal vivía el Estado mexicano, como resultado de una dictadura de más de treinta años.

Bajo este contexto, correspondió al constituyente de 1916-17 asumir la importante tarea de estructurar jurídica y políticamente al municipio, cuya revitalización constituía un reclamo popular.

En efecto, en la mente de los constituyentes estaban aún presentes las ideas eminentemente sociales que apenas diez años atrás, con gran vehemencia habían expuesto entre otros: los hermanos Flores Magón, Librado Rivera, Juan Sarabia y Antonio I. Villarreal; en su avanzado programa del Partido Liberal Mexicano. En él se señalaron entre otras cuestiones, la supresión de los jefes políticos, la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

La idea de la reestructuración municipal siguió latente y corresponde a don Francisco I. Madero, en el *Plan de San Luis* traer a colación nuevamente esta proclama, y así en el preámbulo del documento considerado el punto de partida de nuestro movimiento armado, señala que la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos, y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna —más adelante agrega—, los gobernadores de los estados son designados por (el poder ejecutivo), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales. Asimismo, en el Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912, en el punto 29 se insiste en que deben suprimirse en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.

A esta serie de manifestaciones se une el Varón de Cuatro Ciénagas, y así en la adición al Plan de Guadalupe (diciembre de 1914) en el artículo segundo apuntó, que el primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y

políticas del país... al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Finalmente, en este orden de ideas tenemos el decreto que reformó al artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914 y que constituye el antecedente inmediato al artículo 115.

En el discurso de apertura de sesiones el primero de diciembre de 1916, Carranza manifestó su intención por reglamentar de manera adecuada el aspecto político y económico del municipio.

Sin embargo, resultaba paradójico el discurso pronunciado y el proyecto de la Constitución presentado, pues en él se hacía caso omiso tanto de la autonomía financiera como del aspecto electoral. Es por ello que la segunda Comisión de Constitución, trató de complementar lo que el primer jefe del ejército constitucionalista había omitido.

Si analizamos detenidamente el *Diario de Debates* que alude a la configuración del presente artículo, podremos percatarnos de que la preocupación fue principalmente de carácter económico y de que la materia político-electoral pasó a segundo plano.

De esta manera, cuando en la fracción primera se estableció que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, no habiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, no provocó ninguna discusión.

Al respecto resultan ilustrativas las ideas vertidas por el general Jara: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podría ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica".

Bajo esta perspectiva, resulta comprensible que el Constituyente procurara primordialmente el fortalecimiento hacendario municipal otorgándole una serie de materias en las cuales tuviera dominio directo, para lograr así, una institución que satisficiera adecuadamente las necesidades de su población.

Para este propósito, se presentaron distintas intervenciones cuyos debates se prolongaron hasta la madrugada del 29 de enero de 1917, baste recordar las de los diputados, Martínez de Escobar y José Álvarez, por su interés de que al municipio se le dotara con los fondos necesarios para su desarrollo.

En fin, "a pesar de tan nobles esfuerzos este asunto tan importante y delicado tras prolongados debates lo decidió el cansancio. En la sesión permanente del día 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rápida se ocuparon de la fracción II del artículo 115".

Dentro del anterior contexto ideológico y social los constituyentes estructuraron al municipio; sin embargo, pese a los intentos porque el municipio libre fuera fuerte y sano, acertadamente dice Jorge Carpizo, "que se le estructuró en-

deble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo".

A partir de este momento el artículo 115 constitucional en una línea evolutiva ha sido objeto de múltiples reformas a fin de ir subsanando la serie de supuestos no contemplados por los constituyentes y que las nuevas circunstancias exigieron su pronta solución.

En este orden de ideas el artículo 115, presentó la serie de modificaciones que exponemos brevemente a continuación:

Primera, la de agosto 20 de 1928, iniciativa presentada por el general Obregón cuya esencia radicó en autorizar a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente al interés público.

Segunda, la de abril 29 de 1933, iniciativa que corrió a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presidente, Manuel Pérez Treviño, quien propuso consagrar el principio de la no reelección de una manera rígida, tanto para el Ejecutivo de la Unión, así como para los ejecutivos locales y, en forma restringida, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Tercera, la de enero 8 de 1943, en la cual se amplió el periodo constitucional de los ejecutivos locales, y así quedó reflejado en el párrafo tercero de la fracción III al disponer: "Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años".

Cuarta, la de febrero 12 de 1947, en donde se otorga por vez primera el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos aunque sólo fuere a nivel municipal.

Quinta, la de octubre 17 de 1953, en la que se suprime, por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34.

Sexta, la de febrero 6 de 1976, en donde se adecuó este artículo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Séptima, la de diciembre 6 de 1977 inserta en el contexto de la reforma política, cuya finalidad fue la de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y *el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.*

Octava, la de febrero 3 de 1983, penúltima reforma que en el contexto de la llamada reforma municipal, vino a completar los rubros tanto económico, político y administrativo del municipio, y que por ser de especial trascendencia, más adelante pormenorizaremos.

Novena, la de marzo 17 de 1987, en la cual se depuran los lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones del derecho local en general; al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII: y lo relativo a las

## ARTÍCULO 115

499

relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.

De esta manera, por ser de especial trascendencia, los nuevos perfiles que a partir de 1983 quedaron incorporados al artículo 115 constitucional, profundicemos en el espíritu y voluntad legislativa aparecida en el actual texto:

La llamada reforma municipal es el resultado del compromiso de gobierno, asumido por el presidente Miguel de la Madrid, en su discurso de toma de posesión.

En dicho compromiso, quedaron delineados los rubros básicos que deberían contener las reformas a instrumentar por el órgano revisor de la Constitución: asegurar al municipio su libertad política, y consolidar su autonomía administrativa y económica.

A) Autonomía política. El perfil político del municipio puede analizarse desde dos vertientes; primero bajo los lineamientos que rigen el proceso electoral municipal; segundo, bajo la óptica de las garantías que para el ejercicio de su encargo se establece en favor de los ayuntamientos.

Bajo la primera vertiente, los principios rectores del proceso electoral municipal han tenido como propósito fundamental, consolidar su autonomía política, esto es asegurar que sea la voluntad directa del electorado la que determine quienes serán sus autoridades municipales. Asimismo, el deseo de encontrar nuevas fórmulas que ayuden a mejorar el contexto participativo.

En este sentido, podemos comprender los lineamientos de que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; es decir se quiso proscribir las tristes imposiciones de las jefaturas políticas y prefecturas. Acorde a esta serie de ideas, podemos encuadrar el principio de la no reelección que de forma relativa quedó inserto en los procesos políticos municipales, de tal manera que los integrantes propietarios del ayuntamiento no podrán volver a ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente.

Cabe destacar, que dos fueron las preocupaciones fundamentales que trató de resolver la reforma en comentario, introduciendo el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; y segundo, otorgar garantías para el ejercicio del encargo a favor de los ayuntamientos, al establecerse un procedimiento general al cual deben sujetarse las legislaturas locales para suspender los ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros.

Con la representación proporcional se pretendió una integración pluripartidista en los cargos municipales en disputa, lo cual desde una perspectiva teórica, sin lugar a dudas, tendrá que producir innumerables beneficios en la gestión municipal, toda vez que las decisiones del ayuntamiento tendrán que adoptarse después de discutirse, reflexionarse o valorarse antes de aplicarse en la comunidad respectiva. Existirá un control político más equilibrado en las acciones internas del ayuntamiento.

**relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.**

De esta manera, por ser de especial trascendencia, los nuevos perfiles que a partir de 1983 quedaron incorporados al artículo 115 constitucional, profundicemos en el espíritu y voluntad legislativa aparecida en el actual texto:

La llamada reforma municipal es el resultado del compromiso de gobierno, asumido por el presidente Miguel de la Madrid, en su discurso de toma de posesión.

En dicho compromiso, quedaron delineados los rubros básicos que deberían contener las reformas a instrumentar por el órgano revisor de la Constitución: asegurar al municipio su libertad política, y consolidar su autonomía administrativa y económica.

A) Autonomía política. El perfil político del municipio puede analizarse desde dos vertientes, primero bajo los lineamientos que rigen el proceso electoral municipal; segundo, bajo la óptica de las garantías que para el ejercicio de su encargo se establece en favor de los ayuntamientos.

Bajo la primera vertiente, los principios rectores del proceso electoral municipal han tenido como propósito fundamental, consolidar su autonomía política, esto es asegurar que sea la voluntad directa del electorado la que determine quienes serán sus autoridades municipales. Asimismo, el deseo de encontrar nuevas fórmulas que ayuden a mejorar el contexto participativo.

En este sentido, podemos comprender los lineamientos de que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; es decir se quiso proscribir las tristes imposiciones de las jefaturas políticas y prefecturas. Acorde a esta serie de ideas, podemos encuadrar el principio de la no reelección que de forma relativa quedó inserto en los procesos políticos municipales, de tal manera que los integrantes propietarios del ayuntamiento no podrán volver a ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente.

Cabe destacar, que dos fueron las preocupaciones fundamentales que trató de resolver la reforma en comentario, introduciendo el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; y segundo, otorgar garantías para el ejercicio del encargo a favor de los ayuntamientos, al establecerse un procedimiento general al cual deben sujetarse las legislaturas locales para suspender los ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros.

Con la representación proporcional se pretendió una integración pluripartidista en los cargos municipales en disputa, lo cual desde una perspectiva teórica, sin lugar a dudas, tendrá que producir innumerables beneficios en la gestión municipal, toda vez que las decisiones del ayuntamiento tendrán que adoptarse después de discutirse, reflexionarse o valorarse antes de aplicarse en la comunidad respectiva. Existirá un control político más equilibrado en las acciones internas del ayuntamiento.

Sin embargo, los resultados de tan noble principio en la praxis política aún no se reflejan, en ocasiones por la escasa participación de los partidos políticos; en otras, por la incongruente reglamentación que de la representación proporcional han realizado las legislaturas estatales.

Es por ello, que creemos pertinente seguir reflexionando sobre los principios que rigen el proceso electoral municipal y su operatividad en la realidad, a fin de que sean abolidos vicios que como la insurgencia municipal, el creciente abstencionismo, la escasa participación de la oposición, etcétera, se han venido a convertir en una connotación natural al desarrollo de dichas contiendas políticas.

Por lo que se refiere a las garantías para el ejercicio del encargo municipal, alentó, a esta reforma, de acuerdo con sus *exposición de motivos*, "el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados", y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica, que respondiera a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo. Por lo que se estableció la garantía de audiencia para la observancia de los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

También se indujo a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas, señalaran con toda precisión cuáles debían ser las causas graves que pueden ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos.

De esta manera, se determinó que fuesen las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, las que podrán suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, siempre y cuando les sea concedido el derecho de audiencia y legalidad ya aludido.

Finalmente, se dispuso que en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o se presentase la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en función los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Es por ello, que desde cualquier punto de vista resultan positivos y complementarios estos dos rubros de transformación política: mejoría en el desarrollo de las elecciones municipales y garantía de seguridad jurídica para el ejercicio del encargo.

B) Autonomía financiera. Resulta un hecho innegable que la desigual distribución fiscal en nuestro sistema federal ha provocado municipios extremadamente pobres, incapaces de solucionar sus propias necesidades y que ello ha repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas de los propios municipios.

En este sentido, la frase del general Jara al señalar que no puede concebirse la libertad política, cuando la autonomía financiera no esté asegurada, cobra mayor veracidad.

Al pretender la reforma municipal de manera integral impulsar el sistema fe-

deral, el aspecto económico no podía desdeñarse, toda vez que constituye la piedra angular para la solución de los demás problemas.

Como acertadamente han señalado algunos autores la fracción IV del artículo 115, constituyó el eje de reestructuración de las finanzas municipales con la finalidad de hacer una realidad su autonomía económica; el aspecto más importante relacionado con este fin, lo fue "la delimitación de los ingresos propios municipales, dentro de los cuales resaltan por su significación las participaciones federales, y la precisión de que sólo los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno pueden eximirse del pago de contribuciones sobre bienes inmuebles y por servicios públicos".

Por otra parte, dentro de este precepto se reforzó el principio de la libre administración hacendaria a cargo del municipio, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En este orden de ideas, se procuró precisar las diversas fuentes económicas exclusivas del municipio, entre las que destacan: "Sobre la propiedad inmobiliaria, la cual tradicionalmente se tipifica en el conocido impuesto predial; sobre su fraccionamiento, división, consolidación y traslación, actualmente objeto de los impuestos sobre adquisición de inmuebles y de aquellos sobre fraccionamientos establecidos en algunas entidades; por último sobre la mejora o cambio de valor de los inmuebles, que se relacionan con las contribuciones por mejoras; con las contribuciones para obras por cooperación, o bien con impuestos sobre plusvalías".

Con estos nuevos lineamientos será necesario contar con los elementos técnicos y humanos capaces de administrar los ingresos percibidos; consideramos que resultaría positivo que en lugar de que, como lo prevé el párrafo siguiente, cuando asienta que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; se capacite al personal burocrático municipal a fin de que razonadamente y de manera eficaz sea capaz de decidir cómo y en qué serán utilizados sus recursos financieros. Estamos convencidos que dicha medida verdaderamente vendrá a fortalecer la autonomía financiera, ya que en caso contradictorio, se corre el riesgo de caer en los conocidos vicios de dependencia y subordinación en el manejo y orientación del presupuesto municipal.

Desde otra perspectiva, punto medular en la conformación de la hacienda municipal son las participaciones sobre los impuestos federales, otorgadas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

La intención que inspiró dicho apartado —según se dijo—, fue la de respetar el importante papel que han jugado las legislaturas estatales, a lo largo de la historia en materia financiera; por tal motivo, se evitó el nexo directo en la distribución fiscal entre federación y municipio. Creemos que en la práctica la intervención de las legislaturas al determinar las bases, montos y plazos de las aportaciones federales correspondientes al municipio, se corre igualmente el peligro de tener un control político desde una perspectiva financiera; lo que natural-

mente contradice el espíritu de la reforma de conseguir la autonomía económica municipal. Es decir, las legislaturas serán quienes decidan sobre la participación que corresponda a cada municipio.

Es por ello, que para luchar en contra del desigual desarrollo municipal, se requiere encontrar una fórmula idónea que tome en cuenta las principales características de la realidad municipal y que sea eficiente para distribuir las participaciones federales con justicia y equidad. Otro renglón de los que integran la hacienda municipal, es el relativo a los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del municipio. Al respecto, las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer dichas contribuciones, ni pueden conceder exenciones en relación con las mismas. En este mismo sentido, las leyes locales no pueden establecer 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.

Es decir, con dichos lineamientos se pretendió desde una doble perspectiva garantizar los ingresos municipales generados por este concepto, al prohibir tanto a la federación como a los estados su injerencia.

No obstante, cabe recalcar que con los nuevos lineamientos relativos a que sólo los bienes de dominio público, federal estatal o municipal estarán exentos de contribuciones, puede malinterpretarse el objeto primordial del fortalecimiento económico municipal, debido a que aún persiste la práctica de exentar a diversas personas o empresas del sector público; para eliminar tal práctica, es necesario delimitar el alcance de los bienes afectos al dominio público.

Para concluir, destaca el hecho de que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados a los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

C) Autonomía administrativa. En el contexto de la reforma municipal cuatro fueron los principales rubros que en materia administrativa, trataron de consolidarse: la facultad reglamentaria municipal; la precisión de cuáles son los servicios públicos que les corresponden a los municipios y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal, así como la protección de las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores.

En efecto, en la fracción II además de recalcar que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; determina que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con los lineamientos que determinen las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con dicha medida, se abrió una importante posibilidad de reordenación y perfeccionamiento en el orden jurídico municipal, toda vez que los ayuntamientos —aprovechando la voluntad política para que el municipio ejerza su facultad re-

glamentaria—, podrán revisar el estado que guardan sus respectivos ordenamientos administrativos adecuándolos a la solución de los problemas particulares que enfrenten cada uno de ellos. Asimismo, resulta de suma importancia el ejercicio de esta facultad, toda vez que los ayuntamientos, concededores de su específica realidad social, económica y política podrán precisar de mejor manera la orientación y sentido que deben de tener sus disposiciones administrativas.

Sin embargo, para que estos propósitos puedan realizarse resulta necesario contar a nivel municipal con el personal idóneo, esto es que sus integrantes posean los conocimientos que les permitan elaborar los bandos de policía y buen gobierno, así como las demás disposiciones administrativas que regirán en su comunidad.

Hasta ahora, las disposiciones administrativas municipales reflejan confusiones y atraso, y lejos de contribuir a la evolución de las estructuras en la vida municipal, se convierten en obstáculos que contribuyen al estancamiento. En materia de autonomía en administración municipal hemos tenido sólo buenas intenciones, pero no experiencia para poder llevarla a cabo.

El segundo rubro se refirió a la precisión de la prestación de los servicios públicos municipales, como expresamente lo señaló la *Exposición de motivos*, "uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos".

Con el propósito de fortalecer administrativamente al municipio fue necesario precisar cuales son los servicios públicos que les corresponden, señalándose: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Por ser los servicios públicos vitales para que una comunidad pueda desarrollarse, deseamos que nuestros municipios cuenten con la infraestructura necesaria para poder prestarlos; sabemos que la generación de muchos de ellos, requieren de importantes obras materiales de las cuales adolecen. De ahí que la reforma para que los municipios se constituyan en verdaderas células autogeneradoras del desarrollo en el sistema federal, resulte positiva; sin embargo, no será suficiente conceder la facultad de prestación de los servicios públicos, si no se les otorgan los recursos financieros para crear la infraestructura necesaria para poder prestarlos.

Si previamente los municipios no disponen de una infraestructura adecuada para prestar los servicios públicos mínimos, las legislaturas locales no podrán ampliar el listado señalado.

Creemos que ante nuestra realidad económica y administrativa parece aún un lejano ideal, los legisladores así lo entendieron, al determinar que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

La reforma también aludió a la intervención rectora del municipio sobre su

ámbito territorial: al determinar la planeación y el control de la zonificación y del desarrollo urbano municipal; a través de acciones como el establecimiento de reservas territoriales, la utilización del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, y la creación de reservas ecológicas.

Actualmente uno de los grandes problemas de las sociedades en vías de desarrollo es el acelerado crecimiento poblacional, manifestado en la proliferación de asentamientos irregulares con los consiguientes funestos resultados: destrucción de áreas verdes, insalubridad, altos índices de criminalidad, etcétera.

A dicha problemática se agrega la creciente contaminación ambiental, que nos ha llevado a la toma de medidas emergentes para tratar de disminuir los altos índices que hemos alcanzado, ante este contexto, se hizo necesario encontrar posibles soluciones.

Coincidimos con el propósito fundamental, manifestado por el legislador, al otorgarle al municipio la facultad rectora de lo que se denominó el derecho urbanístico, es decir, "el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad —nosotros incluiríamos a los municipios— y a la solución de sus problemas". Dicha disciplina propugna por la justicia urbana.

En efecto, en el control y dirección municipal del desarrollo urbanístico se encuentra la fórmula para que, en armonía y de manera equilibrada, puedan ser aprovechados los espacios municipales. Con ello, se persigue que sean las células básicas las que al tener el control de su crecimiento demográfico, vigilen de manera más directa y con bases suficientes en qué y para qué serán utilizados sus espacios territoriales.

Esperamos, que a estos lineamientos se sume la suficiente voluntad política para que las decisiones adoptadas por el ayuntamiento sean respetadas. La práctica nos ha demostrado que en varios municipios por intereses de tipo económico, varias inmobiliarias han edificado sin los permisos conducentes y en zonas notoriamente prohibidas.

Son tiempos en que las circunstancias sociales nos exigen nuevos retos, el llamado derecho urbanístico y ecológico cobra mayor relevancia, ojalá el municipio, sitio de tan importantes acontecimientos en la historia del país, sea nuevamente la cuna donde se fortalezca tan vital disciplina.

Por último, la reforma municipal se refirió al aspecto laboral: al determinar que 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 la Constitución federal, y sus disposiciones reglamentarias.

En este sentido, se sugirió que dichos principios quedasen establecidos 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".

Sin embargo, a tan importantes principios se presentaron problemas técnicos constitucionales para su instrumentación, por falta de elementos interpretativos:

por ejemplo, faltó determinar si dichos principios laborales serían objeto de regulación en el apartado "A" o en el "B".

No obstante el mandato constitucional, tal parece que nuestras entidades han hecho caso omiso del mismo, pues muy pocas constituciones locales son las que se han reformado para albergar los principios de justicia laboral aludidos. En lo referente a la expedición de las leyes ordinarias laborales relativas, son todavía menos.

Creemos que este mandato no debe desdeñarse; en épocas de crisis la clase trabajadora es la que más sufre las consecuencias, y el derecho laboral se convierte en el escudo principal en contra de las arbitrariedades en las relaciones laborales.

**BIBLIOGRAFÍA:** Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1982, pp. 231-156; "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp 233-242; González, María del Refugio, "Debates sobre el régimen del municipio en México en siglo XIX", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 199-219; López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales y la renovación política*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, pp.15-45; Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. XI; Ruiz Massieu, José Francisco, "Derecho urbanístico", *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed., México, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, pp. 1440-1445; Sayeg Helú, Jorge, "Marco histórico jurídico del artículo 115 constitucional", en *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, pp. 5-48; Zarzosa Escobedo, José Antonio, "Problema fiscal de la reforma municipal", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm 2, mayo-agosto de 1986, pp 649- 658.

José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA