

*INICIATIVA DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN  
INTERIOR DE LOS ESTADOS  
Y MUNICIPIOS  
[EN DISCUSIÓN]*

**GILBERTO RINCÓN GALLARDO Y MELTIS**

Grupo Parlamentario del PRD  
Cámara de Diputados / LVII Legislatura  
Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión, núm. 66  
Col. El Parque  
15960 México, D.F.

*INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS*  
GILBERTO RINCÓN GALLARDO Y MELTIS

México, abril de 1998

Cuidado de la edición  
*Renata Soto-Elizaga*

Diseño  
*Blanca Rodríguez Rodríguez / María de Lourdes Álvarez López*

Diseño de la portada  
*María de Lourdes Álvarez López / Epson Stylus 820*

Formación  
*María de Lourdes Álvarez López*

Captura  
*Gabriela Sotelo Véga*

**GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**  
**CÁMARA DE DIPUTADOS / LVII LEGISLATURA**  
**CONGRESO DE LA UNIÓN**

*INICIATIVA DE REFORMA*  
*CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN*  
*INTERIOR DE LOS ESTADOS*  
*Y MUNICIPIOS*  
[EN DISCUSIÓN]

**GILBERTO RINCÓN GALLARDO Y MELTIS**

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD  
CÁMARA DE DIPUTADOS / LVII LEGISLATURA  
CONGRESO DE LA UNIÓN  
MESA DIRECTIVA

<i>Porfirio Muñoz Ledo</i>	Coordinador general
<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Vicordinador general
<i>Angélica de la Peña Gómez</i>	Vicordinadora de Gobierno Interior
<i>Dolores Padierna Luna</i>	Vicordinadora de Política Económica
<i>Laura Itzel Castillo Juárez</i>	Vicordinadora de Desarrollo y Medio Ambiente
<i>Felipe Rodríguez Aguirre</i>	Vicordinador de Política Social
<i>Demetrio Sodi de la Tijera</i>	Vicordinador de Reforma del Estado y Seguridad Nacional
<i>Jesús Martín del Campo</i>	Vicordinador de Proceso Legislativo
<i>Antonio Soto Sánchez</i>	Vicordinador de Integración Parlamentaria
<i>Carlos Heredia Zubieta</i>	Vicordinador de Relaciones Internacionales

## PRESENTACIÓN

Ponemos a consideración del lector la iniciativa de reformas constitucionales del régimen interior de los estados y municipios presentada en la LV Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en voz del diputado Gilberto Rincón Gallardo y Meltis el 21 de junio de 1994.

Dicha iniciativa es fruto del debate interno en el PRD acerca de la reforma municipal. Desde entonces la discusión y el desarrollo político en la vida municipal ha evolucionado considerablemente. La pluralidad es un hecho real; la práctica de gobierno de la oposición, la participación ciudadana, las iniciativas oficiales y el debate entre las distintas fuerzas políticas y sociales han enriquecido considerablemente las propuestas de alternativa en los municipios.

Se han dado esfuerzos serios para sistematizar el conjunto de proposiciones tendentes a fomentar el desarrollo del municipio. Por ello, en la LVII Legislatura se presenta la posibilidad de construir acuerdos entre las distintas fuerzas para avanzar en el tema de la reforma municipal. En ese sentido tenemos el doble deber de dar continuidad al esfuerzo realizado por nuestros grupos parlamentarios en otras legislaturas y al mismo tiempo integrar las nuevas proposiciones con objeto de presentar una iniciativa de reformas constitucionales en materia de régimen municipal.

Está por demás señalar que disponemos de poco tiempo. Esta legislatura deberá definir en corto plazo la posibilidad de avanzar en acuerdos, y deberemos igualmente estar en condiciones de presentar una iniciativa de ley en beneficio de los municipios mexicanos.

Como se afirma en este documento, material de discusión, "...la mayoría de los mexicanos aspira a una transición

a la democracia que afronte las principales causas de la persistencia de un régimen antidemocrático que ha llevado a la nación a una situación de incertidumbre, y por tanto es necesario plantear los cambios indispensables en el marco jurídico que rodea al municipio y que ha sido factor importantísimo para impedir su efectiva liberación”.

*Carmelo Enríquez Rosado*  
Diputado federal

# INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

## NUEVO MARCO JURÍDICO PARA LA LIBERTAD MUNICIPAL

Difícilmente se encontrará en nuestra historia nacional una causa tan legítima y persistente como la que reclama la institución y autenticidad del municipio libre, en la que se cifra la vocación al autogobierno y a la participación ciudadana en la política. Asentado en la Constitución de 1917, pero existente como aspiración desde los orígenes de nuestro Estado nacional, el municipio es la comunidad originaria de ciudadanos, el verdadero hogar y base de la voluntad ciudadana expresada en la política; es la condición prioritaria de todo orden democrático, la primera institución política con que tiene relación el ciudadano y el primer vínculo con el sistema político y jurídico que lo rige.

Por ello afirmamos que la democratización de los municipios, su emancipación como órgano de poder popular y cimiento en que debe descansar un orden político fundado en el consenso del pueblo es el núcleo de la renovación política del país. En ellos se han padecido los peores atropellos del autoritarismo, a la vez que se preservan nobles tradiciones de lucha popular y participación ciudadana. Si la comunidad de los ciudadanos que se integran en el municipio no es libre ni puede autogobernarse, no sólo no habrá democracia en el ámbito local, sino que tampoco podrá hablarse de ella en el ámbito nacional.

Por eso, hoy que el país vive una grave crisis política y que la mayoría de los mexicanos aspiran a una transición a la democracia que afronte las principales causas de la persistencia de un régimen antidemocrático que ha llevado a la nación a una situación de incertidumbre, es necesario plantear los cambios indispensables en el marco jurídico que rodea al municipio y que ha sido factor importantísimo para impedir su efectiva liberación.

Siete décadas han transcurrido desde la promulgación de la Constitución de 1917; durante este tiempo nuestro país ha cambiado radicalmente trayendo consigo una realidad por demás diversificada en ámbitos y regiones, con una gran variedad de retos para los municipios de acuerdo con su propio contexto.

Si bien la gestión municipal corresponde a un ritmo general, destaca la variedad de prioridades y dinámicas de los diferentes tipos de municipios: los de la ciudad y los del campo, los de las grandes metrópolis y los de las serranías, los de las franjas fronterizas o costeras, así como los de las regiones turísticas o de los grandes enclaves industriales o agroindustriales.

Durante casi todo nuestro siglo xx, el municipio decayó. El golpe más importante se realizó en las primeras décadas de los gobiernos revolucionarios: a principios de los años treinta, Portes Gil suprimió la organización municipal del Distrito Federal.

En balde se buscarán leyes o propuestas sobre los municipios en los informes presidenciales de Ávila Camacho, Alemán, López Mateos y Díaz Ordaz. Aun la palabra «ayuntamiento», «cabildo» o «municipalidad» se pronunció en muy contadas ocasiones. La excepción fue Ruiz Cortines, pero sólo para ensayar una nueva amenaza al municipalismo: la organización de juntas de mejoramiento moral, cívico y material.

Ante la complejidad de la vida municipal, el marco jurídico del mismo no ha sido adecuado para que el municipio se convierta en verdadero agente de desarrollo. De nueve reformas realizadas al texto original del artículo 115 constitucional, podríamos afirmar que sólo la de diciembre de 1982 atendió una parte de la problemática municipal. Las demás correspondieron a necesidades y decisiones generales del país como la no reelección, el voto

de las mujeres, el control de los asentamientos humanos y el sistema de representación proporcional; y las otras se relacionaron con el ámbito estatal: duración del periodo de ejercicio del gobernador, integración de legislaturas locales, etcétera.

Aquí sería pertinente comentar la más reciente reforma municipal, hecha el 17 de diciembre de 1986, única después de la reforma de 1982 y que es de una importancia considerable en la adecuación del texto constitucional: destinar el artículo 115 constitucional exclusivamente para el régimen municipal y el 116 para el régimen de los estados. Todo ello dentro del mismo título quinto denominado “De los estados de la Federación y del Distrito Federal”.

Es importante resaltar que este asunto de técnica legislativa no fue posible resolverlo en 1982, aun cuando había sido considerado. La exposición de motivos explicaba:

...en principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal y en otro las relativas a los estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación de que dicho artículo siga manteniendo en lo general su forma originaria solamente reestructurándolo por fracciones para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del municipio libre y por otra las de los estados o entidades federativas.

Estas preocupaciones enarboladas por el Ejecutivo en 1982 fueron eliminadas de un plumazo cuatro años más tarde, cuando el Congreso aprobó una iniciativa cuyo único propósito fue “el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional”, que reformó el artículo 17 y se adoptó un nuevo texto para el artículo 46 dejando *sin contenido* el artículo 116, razón por la cual, sin ninguna consideración por la institución municipal ni por el debate de 1982, se procedió a llenar el hueco del 116 con los textos y fracciones referentes a los estados.

Con un criterio de *técnica legislativa* se resolvió este asunto; sin embargo, creemos que fue una decisión a la ligera, ya que si de técnica legislativa se tratara, sería más adecuado

establecer el contenido del texto relativo a los estados en el artículo 115 del título quinto y, consecuentemente, en el artículo 116 ubicar lo relativo al municipio. Esperamos avanzar en esa corrección con la aprobación de esta iniciativa.

Conscientes de lo que hoy puede significar para la democratización del país la creación de las condiciones para el florecimiento del municipio como institución fundante del Estado mexicano, convencidos de que la iniciación de un periodo de restauración de la soberanía popular tendrá en el municipio su más firme sostén, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presenta ante esta reunión plenaria de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de reforma constitucional del régimen interior de los estados y municipios.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La naturaleza representativa del municipio ha sido desvirtuada. Los artículos constitucionales que integran el capítulo I del título segundo, “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno” (artículos 39, 40 y 41), son omisos en lo que se refiere al carácter fundacional que los municipios tienen respecto de los estados de la federación. Esto tiene consecuencias incluso en la legislación, ya que existe la tendencia a considerar al municipio sólo como una circunscripción territorial o la denominación de las partes en que se dividen los estados, lo cual es particularmente notorio en el párrafo introductorio del actual artículo 115 constitucional. Se hace indispensable, en consecuencia, dar al municipio su carácter de comunidad fundante del Estado nacional y de las entidades de la república. Junto con ello es imprescindible que al explicar las formas en que “el pueblo ejerce su soberanía” se dé la verdadera importancia al ejercicio del sufragio en el ámbito municipal para la elección de sus autoridades, e incluso se establezcan formas en que esa soberanía se ejerza no sólo en las elecciones, sino también en las resoluciones fundamentales, por medio del referéndum y el plebiscito, formas de manifestación que se encuentran más unidas a la vida municipal que a cualquier otra expresión de la vida ciudadana. Las omisiones señaladas tienen su razón de ser en la concepción de la soberanía sólo como relación entre estados y no como determinación del poder público y del

“inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Es imprescindible, con el propósito de otorgar al municipio su jerarquía como institución fundante del Estado y de subrayar la importancia de la democracia municipal, corregir esas omisiones constitucionales.

Mas estos elementos, no obstante su extraordinaria importancia jurídica y política, tendrían el riesgo de caer en una mera formalidad si junto a ello no se estableciera un cambio fundamental en la situación económica del municipio. Es conocida la preocupación que al respecto tuvieron los constituyentes de 1917. El general Heriberto Jara, durante el debate en torno al artículo 115, dijo: “la libertad municipal no la pueden tener en realidad los ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva”. Y agregó: “no se puede obtener la libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad, a base de aire: se necesita tener una libertad a base económica”.

Pero estas advertencias no fueron escuchadas. Lo más que se estableció fue la llamada “hacienda municipal autónoma”, sin que finalmente ésta tuviera visos de realización. Hasta hoy los municipios viven una situación de extrema miseria en la inmensa mayoría de los casos. El régimen fiscal y los convenios de coordinación establecen una distribución de los ingresos por impuestos realmente abusiva en favor de la federación: ésta disfruta de ochenta por ciento de las contribuciones federales participables, entrega diecisiete por ciento a los estados y tan sólo un misérrimo tres por ciento a los 2 377 municipios existentes en el país. Con este régimen es imposible el desarrollo autónomo de los estados y municipios, y estos últimos están condenados a una dependencia absoluta respecto de la federación y en menor grado de los gobiernos de los estados.

Ninguna reforma será trascendente si no se modifican los términos de la relación fiscal entre la federación, los estados y los municipios. No habrá democratización posible del régimen municipal ni federalismo que valga, en tanto que el saqueo financiero del centro siga oprimiendo a las entidades de la federación y a las comunidades fundacionales de la nación.

Las relaciones entre los estados y los municipios deben registrar una modificación fundamental. Las formas actuales de dependencia de los municipios respecto del régimen de los estados deben ser suprimidas. Es indudable que el municipio libre es antagónico a la facultad otorgada a las legislaturas de los estados “para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros”, pero también lo es el que esas mismas legislaturas regulen la economía de los municipios, aprueben o veten sus presupuestos y su cuenta pública. Para establecer una adecuada relación entre los estados y los municipios se hace indispensable democratizar a fondo el régimen jurídico, eliminar toda dependencia, establecer formas de colaboración entre las dos instancias e incluso introducir reformas en la estructura y el ejercicio de los poderes locales que desarrollen un ambiente en el cual puedan desenvolverse los principios del federalismo y los del autogobierno municipal. Nos referimos, por ejemplo, a la integración del Poder Legislativo, a la cohesión del Poder Judicial, a la democratización del Poder Ejecutivo.

Consideramos que uno de los primeros aspectos que deben resolver los regímenes de los estados es el otorgamiento a los pueblos indios del derecho de formar autonomías pluriétnicas en las que se mantendría vigente la estructura municipal. Cuestión decisiva para una reforma municipal real que conduzca a la emancipación de este núcleo de la vida política nacional es el respeto irrestricto a su integridad en tanto organización primaria y original del pueblo mexicano. El poder municipal no es el último eslabón de la autoridad, sino la expresión inmediata de la soberanía popular, el ámbito de gobierno más cercano a los ciudadanos, a sus necesidades y a sus iniciativas. Este poder debe reunir los atributos constitucionales del poder público en los órdenes legislativo, ejecutivo y judicial.

Se debe devolver a los órganos del poder municipal la facultad de legislar sobre asuntos que son de su interés, junto con la facultad de ejecutar sus leyes y de vigilar y sancionar su aplicación. El municipio constituye la única entidad política, por su carácter comunitario y su gobierno directo, en la que deben estar reunidos, aunque diferenciados

incluso en su ejercicio, los tres poderes que integran el orden político: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este orden es indispensable rescatar y fortalecer la tradición autogestiva del municipio, de modo que la sociedad se comprometa directamente en los asuntos de su comunidad; evitar el presidencialismo municipal, a través del pleno funcionamiento de los cabildos, de la existencia real de formas legislativas y judiciales dotadas de independencia respecto del Poder Ejecutivo, del desarrollo de las formas de consulta pública y la participación directa de los gobernados.

La autonomía y el robustecimiento de los municipios es la clave para la preservación de los ecosistemas; del crecimiento limpio, seguro y ordenado de las ciudades; del desarrollo agropecuario y el saneamiento de la vida rural; y lo es también en cuanto a la observancia y defensa de los derechos humanos. Cada municipio debe crear una nueva instancia: la del defensor del pueblo, electo por sufragio universal, independiente del poder municipal y de sus órganos y reconocido por la sociedad como el vehículo para impedir abusos y violaciones del ayuntamiento, del gobierno estatal y de las autoridades federales. En consecuencia:

1. La iniciativa que ponemos a su consideración propone las reformas constitucionales, a juicio de los legisladores perredistas, indispensables para hacer realidad el principio constitucional, histórico, de municipio libre consagrado en el texto constitucional de 1917, pero que hasta ahora no ha tenido realización en la práctica social y política de nuestro país. Los legisladores perredistas se propusieron impulsar las modificaciones constitucionales que establezcan las condiciones para que el municipio adquiera su jerarquía como elemento fundacional y constitutivo del Estado mexicano y para que sus órganos representativos se establezcan como formas de ejercicio de la soberanía popular establecida en el artículo 39. De ahí las modificaciones que se proponen de los artículos 40 y 41, en las que se establece que los estados que constituyen la república federal están “fundados en el municipio libre” y que el pueblo ejerce su soberanía “a través del referéndum y el plebiscito y por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados y municipios en lo que toca a sus regímenes interiores”.

2. Como es conocido, desde el Constituyente de 1917 se ha manifestado la necesidad de que los municipios cuenten con los medios económicos necesarios para la realización de la libertad municipal. Una demanda planteada durante décadas ha sido la reforma sustancial de los criterios que conforman la Ley de Coordinación Fiscal vigente, preñada de centralismo y que condena a la miseria a los municipios.

En función de eliminar esa conducta discriminatoria del Estado federal respecto de los municipios, los legisladores perredistas proponen en su proyecto la reforma a las fracciones VII del artículo 73 y IV del artículo 74. En lo que se refiere a la primera de ellas se establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer las contribuciones destinadas a cubrir el presupuesto de la federación. En nuestra propuesta agregamos que estas contribuciones sean “recaudadas directamente por la federación en entidades y municipios que las generen, con excepción de lo que se establece en el inciso *a*” y detallamos en tres incisos –*a*, *b* y *c*– lo que a nuestro juicio es un cambio de mucha importancia en la relación fiscal federación-estado-municipio. Proponemos que las entidades y municipios recauden y retengan “para su aprovechamiento local, el porcentaje de las contribuciones federales participables generadas en su propio territorio, que la ley secundaria federal determine”, porcentaje que “en ningún caso será inferior a veinte por ciento para los municipios, ni a veinte por ciento para las entidades”, ello independientemente de los “recursos adicionales” que el Congreso de la Unión acuerde anualmente en función de los requerimientos de entidades y municipios.

En cuanto a la fracción IV del artículo 74, la modificación haría obligatorio para la Cámara de Diputados tomar en cuenta al aprobar los presupuestos federal y del Distrito Federal los señalamientos establecidos en la fracción VII del artículo 73.

3. El título quinto de la Constitución se denomina actualmente “De los estados de la Federación y del Distrito Federal” y aunque su primer artículo, el 115, está dedicado a los municipios, su contenido es una negación del principio del municipio libre. Todo propósito de hacer realidad ese principio debe partir de que el municipio es “la comunidad fundante de los estados de la federación y el cimiento en el

que descansa el orden político nacional, basado en el consenso del pueblo, expresión directa y necesaria de la soberanía popular”, como lo hace el primer párrafo del artículo 116 propuesto por los legisladores perredistas.

Pero además, es indispensable establecer claramente la diferenciación entre las formas generales de gobierno de las entidades y las formas concretas de la democracia municipal. De ahí la propuesta que hacemos en nuestro proyecto de que el contenido del artículo 116 actual, destinado a establecer las formas del poder público en los estados de la federación y su organización, se convierta en el primer artículo de un título constitucional destinado a formular las normas de la existencia y relaciones de los estados y municipios. Este artículo sería, por tanto, el 115, en tanto que el 116 estaría dedicado a plantear de manera fundamental la reforma que establecería la libertad y la democracia municipales reales.

4. Dentro de los cambios de las formas de gobierno de los estados de la federación que se proponen en el artículo 115 del proyecto, está la integración de las legislaturas de los estados “por una mitad de diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y por otra mitad electos según el principio de representación proporcional” y el acceso de diputados plurinominales que representen a los pueblos indios.

5. Un elemento nuevo en las propuestas constitucionales es el que contiene la fracción V del artículo 115, referida a la demanda de organización autónoma de los pueblos indios. Proponemos que el primer párrafo de esa fracción establezca:

Los pueblos indígenas podrán adoptar una organización política y administrativa propia, autónoma dentro del municipio, municipios o región en que se encuentren asentados; en este caso asumirán las funciones administrativa y judicial municipales dentro de su jurisdicción territorial.

6. El elemento más importante de las modificaciones que proponen los legisladores perredistas en la nueva redacción del artículo 116 es la que se refiere a la estructura del poder municipal.

Por vez primera se establece que “el poder municipal, representado por el ayuntamiento, tendrá simultáneamente

facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, para cuyo ejercicio se formarán cuerpos especiales en los tres órdenes”.

Los tres cuerpos especiales que la iniciativa de reformas propone son :

...una asamblea legislativa municipal, en la que participarán como miembros de pleno derecho quienes hayan sido electos como integrantes del ayuntamiento y los representantes, resultado de una elección conforme con la división territorial que establezca el bando municipal y que deberá tomar en cuenta el número de ciudadanos residentes.

Entre otras, serán funciones de esa asamblea dar las leyes que requiera el buen gobierno del municipio, aprobar el presupuesto de egresos municipales, revisar y en su caso aprobar la cuenta pública del año anterior.

Otro cuerpo especial será “un órgano colegiado denominado ayuntamiento, el cual se integrará con un presidente municipal y el número suficiente de regidores”. Tendría como funciones principales formular los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos; ejecutar las leyes, bandos y demás disposiciones municipales; y formular el proyecto de plan de desarrollo municipal con participación de la ciudadanía.

Un tercer cuerpo especial sería un tribunal colegiado “integrado por tres miembros designados por la asamblea legislativa municipal” que ejercerá funciones judiciales, tales como las de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares e impartir la justicia de paz.

Un poder municipal así integrado tendrá funciones no previstas nunca antes en otro proyecto, tales como la preservación del medio ambiente y la protección de los recursos naturales; la atención a la medicina preventiva y la salud básica; así como la educación preescolar, básica, media y especial; y estaría obligado a establecer organismos de protección a los derechos humanos.

Los ayuntamientos no estarían ya a merced de los congresos locales, pues éstos para deponer a un ayuntamiento tendrían que resolver por el voto de las dos terceras partes de sus miembros “previa averiguación y garantizando el derecho de audiencia”, y esa resolución sólo podría aplicarse

tras un referéndum ratificatorio a que convocara la asamblea legislativa municipal.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 constitucional, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, perteneciente a la LV Legislatura del Congreso de la Unión, somete a esta asamblea la siguiente

## **INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

### **DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Que reforma los artículos 40, 41 y 73 (fracción VII); 74 (fracción IV); 115, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

*ARTÍCULO 40.* Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, representativa y democrática, compuesta de estados fundados en el municipio libre, soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos según los principios de esta ley fundamental. (Aprobado.)

*ARTÍCULO 41.* El pueblo ejerce su soberanía a través del referéndum y el plebiscito y por medio de los poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos y por los de estados y municipios en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

*ARTÍCULO 73.* El Congreso tiene facultad:

I a VI. . .

VII. Para imponer las contribuciones destinadas a cubrir el presupuesto de la federación. Estas contribuciones serán recaudadas directamente por la federación en entidades y municipios que las generen, con excepción de lo que se establece en el inciso a:

a) Las entidades y municipios recaudarán y retendrán para su aprovechamiento local, el porcentaje de las contribuciones federales participables generadas en su propio territorio, que la ley secundaria federal determine. Esta ley deberá ser revisada anualmente por el Congreso de la Unión y el porcentaje de las contribuciones federales participables en ningún caso será inferior a veinte por ciento para los municipios, ni a veinte por ciento para las entidades federativas.

b) Las entidades federativas cuyos requerimientos o proyectos de desarrollo lo ameriten podrán participar de recursos adicionales provenientes de los productos de las contribuciones federales, en la proporción que anualmente determine el Congreso de la Unión y de la suficiencia de los propios recursos.

Para la asignación de estos recursos adicionales, el Congreso de la Unión tomará en cuenta el número de habitantes que tenga cada entidad, según el último censo de población, pero dará prioridad a aquellas entidades que acusen una marcada desproporción entre la suma de sus ingresos propios más los ingresos de origen federal que deriven de lo establecido en el inciso a del presente artículo y sus necesidades sociales y económicas.

c) Los municipios, los estados y la federación podrán, conforme a lo establecido en el presente artículo, adoptar un régimen de coordinación fiscal mediante una ley que establezca la distribución de las contribuciones coordinadas y las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Se entenderá por contribuciones coordinadas aquellas que resulten de aplicar lo establecido en los incisos a y b del presente artículo.

*ARTÍCULO 74. . .*

I a III. . .

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior.

Para la aprobación anual de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la Cámara de Diputados tomará en cuenta lo establecido en la fracción VII del artículo 73.

## **TÍTULO QUINTO**

### **DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS**

*ARTÍCULO 115.*♦ Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

---

♦ El artículo 115 actual se ha convertido en 116, a fin de eliminar elementos de subordinación y dependencia de la vida y actividad municipal respecto de los gobiernos de los estados.

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

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

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

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

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; las constituciones y las leyes electorales locales fijarán los criterios conforme a los cuales se dividirá el territorio en distritos electorales; estas leyes deberán tomar en cuenta necesariamente la población en edad de votar, las características históricas, regionales y las relaciones intermunicipales.

Las legislaturas de los estados se integrarán por una mitad de diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales y por otra mitad electos según el principio de representación proporcional.

En la aplicación de ambos principios se garantizará que cada partido cuente con el número de diputados que corresponda al porcentaje real de sus votos.

En el caso de la existencia de regiones que agrupen pueblo indios, se garantizará el acceso de diputados plurinominales que las representen. Su número estará en relación con la población de esos pueblos.

Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas. La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan al Poder Judicial de los estados.

Los magistrados integrantes de cada Poder Judicial local deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución.

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

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

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señale la constitución local; podrán ser reelectos, y si lo fueran, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen la constitución local y la ley de responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

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

IV. Compete al Poder Judicial de cada estado dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, para lo cual se instituyen los tribunales de lo contencioso-administrativo y se garantizará la autonomía de éstos frente a los gobiernos de los estados.

V. Los pueblos indígenas podrán adoptar una organización política y administrativa propia, autónoma, dentro del municipio, municipios o región en que se encuentren asentados; en este caso asumirán las funciones administrativa y judicial municipales dentro de su jurisdicción territorial.

Esta organización, que puede comprender varios pueblos o etnias y que en ningún caso asumirá el carácter de autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, administrará libremente su hacienda, planeará su desarrollo y emitirá su propio estatuto orgánico. Podrá celebrar convenios de coordinación con el municipio en que se encuentre asentado, con otros municipios, con el estado o con otra organización afín, con objeto de atender conjuntamente los servicios públicos a su cargo o para impulsar proyectos comunes de desarrollo.

Cuando esta organización político-administrativa comprenda el territorio de dos o más municipios del mismo estado, podrá elevarse a la categoría de municipio si así lo solicitan las dos terceras partes de sus miembros con derechos ciudadanos.

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, y

VII. La federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

*ARTÍCULO 116.* El municipio libre es la comunidad fundante de los estados de la federación y el cimiento en el que

descansa el orden político nacional, basado en el consenso del pueblo, expresión directa y necesaria de la soberanía popular.

El municipio libre, como comunidad de ciudadanos organizada para el autogobierno, estará investido de personalidad jurídica y patrimonio propio y se regirá conforme a las siguientes bases:

I. El poder municipal, representado por el ayuntamiento, tendrá simultáneamente facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, para cuyo ejercicio se formarán cuerpos especiales en los tres órdenes.

II. Para el cumplimiento y atención de las funciones legislativas se integrará una asamblea legislativa municipal en la que participarán como miembros de pleno derecho quienes hayan sido electos como integrantes del ayuntamiento y los representantes, resultado de una elección conforme a la división territorial que establezca el bando municipal y que deberá tomar en cuenta el número de ciudadanos residentes. La asamblea legislativa municipal elegirá su mesa directiva, en la cual no podrán participar el presidente y el síndico municipales. Las comisiones de la asamblea no recaerán en los integrantes del ayuntamiento.

III. Son funciones de la asamblea legislativa municipal:

a) Dar las leyes que requiera el buen gobierno del municipio, los bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

b) Aprobar el presupuesto de egresos municipales y, en su caso, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

c) Dar las bases para que el ayuntamiento contraiga obligaciones o empréstitos con cargo a la hacienda municipal y aprobar los convenios o contratos en que se suscriban éstos.

d) Revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública del año anterior. El dictamen correspondiente deberá turnarse al Congreso del estado para su ratificación. El dictamen podrá ser rechazado únicamente cuando en el Congreso se produzca una votación adversa de dos tercios de los diputados presentes. En ese caso el dictamen regresará a la asamblea legislativa para su reexamen.

e) Aprobar y modificar el plan municipal de desarrollo y los programas y proyectos de orden económico y social que de él se deriven.

f) Ratificar los convenios de desarrollo que se suscriban con el estado y la federación y, en general, todo convenio con las autoridades estatales y federales.

g) Acordar, en su caso, la creación o extinción de entidades paramunicipales.

h) Establecer los lineamientos para la prestación de los servicios públicos municipales.

i) Aprobar el programa anual de las obras públicas municipales.

j) Aprobar la zonificación y programas de desarrollo urbano municipal, en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

k) Convocar a referéndum.

l) Establecer la subdivisión territorial del municipio.

ll) Convocar a elecciones de representantes a la asamblea legislativa municipal y de autoridades auxiliares.

m) Las demás que determine la constitución política del estado.

IV. Las funciones ejecutivas municipales estarán a cargo de un órgano colegiado, denominado ayuntamiento, el cual se integra con un presidente municipal y el número suficiente de regidores. Los puestos del ayuntamiento serán ejercidos por regidores y éstos tendrán la obligación de controlar la integración de sus respectivas áreas de trabajo e informar periódicamente, o a petición del cabildo, sobre su gestión.

El ayuntamiento se elegirá por planillas encabezadas por el candidato a presidente municipal, en votación popular y directa y se integrará mediante el principio de representación proporcional.

Las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de presidente municipal o regidor del ayuntamiento, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Todos los cargos municipales de representación popular directa tendrán el carácter de irrenunciables y sólo será excusable su desempeño por enfermedad grave.

Podrán ser removidos de su cargo, individualmente o en su totalidad, los integrantes de un ayuntamiento, cuando

incurran en alguna de las causas graves señaladas en la ley, o en violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la del estado.

Cuando se trate de un ayuntamiento en su conjunto, se requerirá la petición de por lo menos veinticinco por ciento de los ciudadanos que integren el padrón electoral municipal. En el caso de uno o varios miembros del ayuntamiento bastará que cualquier ciudadano del municipio o diputado local presente, bajo su responsabilidad, la denuncia ante la legislatura del estado. En ambos casos, la legislatura resolverá por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, previa averiguación y garantizando el derecho de audiencia. Una vez culminado ese proceso, el Congreso local promoverá su resolución ante la asamblea legislativa municipal para que ésta convoque y lleve a cabo el referéndum ratificatorio en un plazo no mayor de veinte días.

En el caso de que en su totalidad o en su mayoría los integrantes del ayuntamiento sean privados de su cargo, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes ni se celebraran nuevas elecciones, el Congreso del estado nombrará, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, un concejo municipal con representación proporcional, de acuerdo con los resultados de la última elección, para que concluya el periodo respectivo. El concejo municipal tendrá las funciones que corresponden al ayuntamiento.

Corresponde al ayuntamiento:

- a) Formular los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos;
- b) Formular el proyecto de plan de desarrollo municipal con participación de la ciudadanía;
- c) Ejecutar las leyes, bandos y demás disposiciones municipales de carácter general;
- d) Las demás que establezcan esta Constitución y la del estado.

V. Las funciones judiciales municipales las ejercerá un tribunal colegiado, integrado por tres miembros designados por la asamblea legislativa municipal. Corresponde al tribunal municipal:

- a) Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares.
- b) Impartir la justicia de paz.

VI. Los pueblos indígenas asentados en el territorio del municipio nombrarán autónoma y libremente a sus representantes ante la asamblea legislativa municipal. Igualmente tendrán derecho a nombrar a un regidor. Las legislaturas de los estados adoptarán las disposiciones necesarias a efecto de garantizar esta participación de acuerdo con las tradiciones, usos y costumbres de las comunidades sin alterar el principio de la representación popular.

VII. En la solución de los problemas del municipio y en la planeación de su desarrollo, los ayuntamientos fomentarán la más amplia participación ciudadana, mediante la creación de consejos ciudadanos de participación, la realización de asambleas populares, la participación de la población en cabildos públicos y recabando la opinión de los diversos organismos sociales, civiles y profesionales existentes en su territorio; en los términos que establezca la ley correspondiente.

VIII. Los municipios, con base en lo establecido en este artículo y en los términos de las leyes federales y estatales relativas, así como de las suyas propias, estarán facultados para:

a) Impulsar en el ámbito de su competencia, el desarrollo económico, social y territorial, buscando que sea integral y sustentable, que fortalezca el régimen democrático y fomente el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza y que proteja los derechos sociales, los recursos naturales y patrimoniales y las condiciones ambientales. Con tal fin garantizará la más plena participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, regulando y fomentando las actividades productivas de acuerdo con el interés general, así como respetando las libertades e iniciativas individuales que garantiza la Constitución y sus leyes reglamentarias.

b) Formular, aprobar, administrar, ejecutar, evaluar y vigilar el cumplimiento, conjuntamente con los estados y la federación, de los programas de desarrollo urbano municipal y los que de ellos se deriven; regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en sus jurisdicciones territoriales; administrar la zonificación municipal prevista; crear y administrar sus reservas territoriales; regularizar la tenencia de la tierra urbana; expedir autorizaciones, licencias y permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y condominios; y

crear y administrar zonas de reserva ecológica. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

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 respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, estableciendo la planeación del desarrollo regional y la formulación y ejecución de un plan de desarrollo del área conurbada, sea interestatal o intermunicipal.

c) Celebrar con la federación, entidades federativas y otros municipios, así como con el sector social, privado y particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades para su desarrollo.

IX. Los municipios tendrán a su cargo el desarrollo de programas de impulso económico y de desarrollo social, así como la prestación, directamente o mediante concesión, de los servicios públicos que se enlistan a continuación:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, separación y recolección de desechos y procesamiento de basura;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Transporte urbano y rural;
- i) Seguridad pública y tránsito;
- j) Preservación del medio ambiente y protección de los recursos naturales;
- k) Medicina preventiva y salud básica;
- l) Educación preescolar, básica, media y especial;
- m) Promoción de la cultura, costumbres, valores y tradiciones e identidad étnica de cada municipio;
- n) Promoción y desarrollo de programas recreativos y deportivos para todos los sectores de la comunidad;
- ñ) Asilos, albergues y orfanatorios;
- o) Fomento del desarrollo de actividades productivas y de empresas sociales municipales;

p) Desarrollo de programas y proyectos sociales por sectores de población (mujeres, niños, jóvenes, ancianos, indígenas, etcétera);

q) Los demás que convengan con la federación, el estado u otro municipio.

X. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos en su favor de los bienes que les pertenezcan para garantizar una equitativa participación municipal en los ingresos, como se establece en el artículo 73 constitucional.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de sus asambleas legislativas y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, así como para la realización de la planeación del desarrollo regional.

XI. Los ayuntamientos establecerán organismos de protección de los derechos humanos. Para ello promoverán la formación de una comisión integrada por ciudadanos honorables encargados de conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. Esta comisión será coordinada por un procurador ciudadano que será el representante legal de aquélla ante las autoridades y los organismos de derechos humanos que se creen en los niveles estatal y federal. El procurador ciudadano será nombrado en sesión solemne de la asamblea legislativa municipal. Además de recibir las quejas de los ciudadanos, investigará de manera autónoma y formulará las propuestas de solución y las respuestas de las autoridades requeridas.

XII. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

*ARTÍCULO 124.* Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión, se entienden reservadas a los estados y a los municipios.

La competencia tributaria entre la federación, los estados y los municipios se regirá por lo dispuesto en los párrafos segundo a octavo del artículo 73 constitucional.

México, D.F., 21 de junio de 1994  
*Dip. Gilberto Rincón Gallardo y Meltis*



*Iniciativa de reforma constitucional del régimen interior  
de los estados y municipios* se terminó de imprimir en abril de 1998  
en los talleres de Litho Offset “Jiménez y Asociados” S.A. de C.V.,  
ubicados en Rumania, núm. 13; col. Portales; México, D.F.

