

870109

# UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA 1

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

2º y.



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

LA AMBIVALENTE SITUACION DEL LLAMADO  
"MUNICIPIO LIBRE" CONFORME A LAS  
REFORMAS DEL ARTICULO 115  
CONSTITUCIONAL.

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A  
GUADALUPE BAUDELIO  
DUEÑAS GONZALEZ  
GUADALAJARA, JAL. 1984



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION .....	1
 <b>CAPITULO PRIMERO</b>	
RESERA HISTORICA DE LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO COMO FORMA DE ORGANIZACION SOCIAL.....	7
a) Origen Etimológico .....	7
b) Evolución Cronológica .....	7
1.- Grecia	
2.- Roma	
3.- España	
c) México.....	9
1.- Epoca Colonial	
2.- Epoca Independiente	
3.- Epoca Revolucionaria	
4.- Epoca Moderna	
 <b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
FUNDAMENTACION LEGAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO Y EN EL ESTADO DE SONORA.....	28
1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	29

## Artículo 115 Constitucional

## (Comentarios)

2.- La Constitución Particular de cada Entidad Federativa, en este caso - la del Estado de Sonora.....	37
Artículo 3, 4, 5, 6, 7, 25, 128, -- 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135,- 136, 137, 138, 139, 140, 141 y 142.	
3.- Ley Orgánica de Administración Municipal.....	48
4.- Leyes de Hacienda Municipal.....	52
5.- Leyes de Ingresos Municipales.....	52
6.- Convenios de Coordinación.....	53
7.- Leyes y Presupuesto de Egresos.....	53
8.- Reglamentos.....	54

## CAPITULO TERCERO.

## EL MUNICIPIO, EL AYUNTAMIENTO Y

LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.....	55
1.- Concepto .....	55
2.- Características .....	58
a) Población	
b) Territorio	
c) Gobierno	
3.- Qué diferencia existe entre Ayuntamiento y Cabildo.....	60
a) El Cabildo	
1.- Cerrados.-	
a) Ordinarios	
b) Especiales	
c) Extraordinarios	
d) Públicos	
e) Secretos	
2.- Abiertos.-	
a) Juntas de gentes	
b) Minoritarios	
4.- Concepto de la Constitución Política del Estado de Morelos.....	
5.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.....	65

- 6.- Ley Orgánica de la Administración Municipal.
  - a) . Título Segundo  
del Gobierno Municipal
  - b) Capítulo I  
de la Integración de los Ayuntamientos
  - c) Capítulo II  
De la Instalación
  - d) Capítulo III  
Del Funcionamiento de los Ayuntamientos

CAPITULO CUARTO.

- ESTUDIO SOBRE EL MUNICIPIO DE  
ALGUNOS AUTORES..... 74
- a) José R. Castelazo  
Obra: Apuntes sobre la Administración Pública.
  - b) Gabino Fraga  
Obra: Derecho Administrativo.
    - 1.- Propósitos de esta forma de descentralización.
    - 2.- Ventajas e inconvenientes
    - 3.- El Municipio en la Constitución Mexicana.

- 4.- Los caracteres del Régimen Municipal en la Doctrina Clásica.- La Tesis de la Escuela Realista.
- 5.- La Tesis de la Ley; La libertad del Municipio.
- 6.- Los Organos de Representación del Municipio .
- 7.- Las facultades de los Municipios

c) Felipe Tena Ramírez

Obra: Derecho Constitucional Mexicano

- a) Renacimiento Municipalista en America Latina.
- b) El Municipio desde el punto de vista Constitucional; contenido de la descentralización municipal.
- c) El Municipio en Roma y España
- d) El Municipio Libre en los debates de Querétaro; Defectos del Sistema.  
El Municipio y la democracia

C O N C L U S I O N E S.....	112
B I B L I O G R A F I A .....	125

## I N T R O D U C C I O N

El municipio constituye la base de la división territorial y de organización política y administrativa de nuestro país; conforme al artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo concretamente dentro del marco legal que contempla el artículo 115 de la Constitución en relación con la vida práctica no existe una verdadera realidad.

Razón por la cual el presente trabajo está encaminado a hacer un estudio más a fondo de los conceptos legales -- que se refieren al Municipio Libre artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En base al precepto legal antes mencionado, es posible llevar a cabo el análisis del Municipio que es una forma de descentralización, existiendo para este concepto diferentes acepciones y modalidades. Por ejemplo, el autor José R. Castelazo en su obra "Apuntes sobre la Administración Pública" considera que la descentralización es una forma que se refiere a la necesidad de establecer unidades de organización. -- Asimismo, considera que existen tres tipos de descentralización: Política, Jurídica y Administrativa.

La descentralización Política en la delegación del-



poder territorial, y en la creación de Entidades libres y autónomas, siempre y cuando se mantenga la identidad de principios fundamentales.

La descentralización jurídica tiene que ver con la delegación del poder del gobierno central, hacia una organización administrativa como personalidad jurídica y patrimonio propio, considerando que así se crea un organismo autónomo, - cuyo responsable responde jurídicamente ante la autoridad central, es decir, se le delega poder, autoridad y responsabilidad.

A su vez, la descentralización administrativa, estima el autor citado, que es un problema de delegación de autoridad, de responsabilidad o de funciones. Señala que se pueden dar tres casos:

- 1) Delegar funciones
- 2) Delegar funciones y responsabilidad, o bien;
- 3) Delegar funciones, responsabilidad y autoridad.

La Constitución Federal Mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental de la federación y de Estatuto Nacional común a todos los Estados que la integran, contiene varios preceptos que manifiestan la identidad de los principios políticos fundamentales, sobre los cuales se erige to-

da la organización política y social del país.

El más explícito es el Artículo 115 que preceptúa que "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases de que:

- 1) Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- 2) Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales; y
- 3) Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

De esta forma se garantiza la autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, lo que permite comprender el campo de acción del Municipio, como una de las formas en que el fenómeno de la descentralización se manifiesta: La descentralización por región.

Esta concepción del Municipio, es sustentada por el derecho administrativo y por la Constitución General de la República, así como de manera colateral, por los tratados de la materia.

Para cumplir con los objetivos que nos hemos propuesto, hemos dividido el presente trabajo en cuatro capítulos. El primero, se hace una descripción desde el punto de vista histórico, del cual ha sido la evolución del municipio como forma de organización social, así como un análisis de la fundamentación legal del municipio en México, desde la época colonial hasta su consagración constitucional como Municipio Libre, en el artículo 115 de Nuestra Carta Magna de 1917.

En el siguiente capítulo se describen los aspectos relacionados con la fundamentación legal del Municipio en México y en el Estado de Sonora, así como en diversos ordenamientos jurídicos que reglamentan las funciones del Municipio.

En el capítulo tercero se refiere a el concepto de municipio, ayuntamiento y las autoridades municipales que conforman los mismos; asimismo las características de municipio como lo son Población, Territorio y Gobierno, diferenciando lo que significa ayuntamiento y lo que significa cabildo; analizándose de esta misma forma las clases de cabil-

dos que existen, haciendo referencia de la Constitución Política del Estado de Morelos, donde nos hacen una descripción-- quienes son las personas que pueden integrar el Gobierno Municipal, considerándose como Legislación Modelo, por eso se hace referencia de la misma, llevándose a cabo también el -- estudio de lo que marca la Constitución Política del Estado-- Libre y Soberano de Sonora; así como la Ley Orgánica de la - Administración Municipal del Estado de Sonora número 43, de-- donde se desprende el marco legal de la integración de los - ayuntamientos de la instalación del funcionamiento.

El capítulo cuarto se hace un estudio sobre varios autores en lo referente a el Municipio, empezando con José - R. Castelazo en su obra "Apuntes sobre la Administración Pública", subsecuentemente al autor Gabino Fraga en su obra -- "Derecho Administrativo"; continuando con el autor Felipe Tena Ramírez con su obra "Derecho Constitucional" y en el cual hacemos una descripción dentro del marco legal que es el que realmente nos interesa en la presente obra.

#### CONCLUSIONES:

En donde después de haber llevado a cabo el estudio de todos los demás capítulos anteriores se concretiza sobre lo que proponemos en la presente obra de qué forma debería de quedar descrito el artículo 115 de la Constitución Po

lítica de los Estados Unidos Mexicanos que se refiere al llamado tema actual Municipio Libre.

## CAPITULO PRIMERO.

RESERVA HISTORICA DE LA EVOLUCION DEL  
MUNICIPIO COMO FORMA DE ORGANIZACION SOCIAL.

## a) ORIGEN ETIMOLOGICO.

La palabra Municipio Semánticamente significa "El-trabajo de la Ciudad". Es de origen romano, del latín "Muni cipium" cuyas raíces son: "Munis" que quiere decir carga y - "Civitas" que significa Ciudad.

## b) EVOLUCION CRONOLOGICA.

El Municipio, como unidad básica de organización - social, al paso de la historia de la humanidad, ha estado -- vinculado a la administración de las Ciudades, aunque se tie- nen antecedentes de que existió en las sociedades primitivas, las cuales tenían un carácter agrario.

La Institución Municipal al paso del tiempo, ha su- frido influencias decisivas; durante la época clásica, Gre- cia aportó aspectos que hoy son considerados como esenciales:

- 1.- Autonomía Civil y Política de los habitantes de la Ciu- dad.
- 2.- Igualdad civil y política de los habitantes de la Ciu- dad.

- 3.- Existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y de proporcionar seguridad.

Roma no pudo quedarse atrás y realizó importantes aportaciones, consideradas de validez universal y de palpante actualidad, tales como:

- 1.- Creación de cuerpos Edilicios para mejorar la Administración.
- 2.- Otorgamiento de facultades y responsabilidades a tales cuerpos para gobernar la Ciudad y juzgar administrativamente.
- 3.- Recopilación sistemática de leyes referentes a la administración Municipal.

Tales influencias fueron decisivas en el futuro, -- prueba de ello, es que España adopta el modelo greco-latino de Organización Municipal, al cual le incorpora otros aspectos:

- 1.- La igualdad de los ciudadanos ante la ley.
- 2.- Las garantías procesales.
- 3.- El derecho de los habitantes de la Ciudad a elegir a sus magistrados.

#### 4.- La responsabilidad pública de los funcionarios

##### c) MEXICO.

En base a estos antecedentes, el Municipio en México - en primera instancia, presenta rasgos occidentales que se derivan de las concepciones greco-latinas de organización social y - de las variantes incorporadas al modelo por España.

Es conveniente reconocer que en esencia, ese fue el modelo de organización socio-política que se adaptó al medio mexicano, aunque existen algunas salvedades, como la omisión de la - autonomía política y del poder para juzgar; facultades que no -- fueron consideradas en la Institución Municipal en nuestro País.

A continuación desarrollamos en orden cronológico la - evolución histórica del Municipio Mexicano.

a) EPOCA COLONIAL.- La Constitución formal del Municipio en - México, fue el 22 de abril de 1519, cuando Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Veracruz, que no sólo fue el primer - Municipio instaurado en México, sino el primero en toda Amé-rica.

El Ayuntamiento como Cuerpo Colegiado y Deliberante quedó -- constituido de inmediato con los nombramientos de Alcalde, - Regidores y otros funcionarios, bajo la suprema Autoridad --



del Rey de España.

El Segundo Ayuntamiento, también fundado por Hernán Cortés, el 8 de Marzo de 1524, fue el de Coyoacán, el cual fue considerado como el Primer Ayuntamiento Metropolitano de América.

La importancia del Municipio en esta época es evidente, - pues además de ser la primera forma de Gobierno del País, sus ordenanzas fueron las primeras leyes que rigieron el quehacer de las Ciudades.

Durante el Virreinato en la Nueva España. la importancia que revistió el Municipio fue fundamental en los aspectos administrativos y políticos; la estructura organizacional que guardaba el Municipio en esta época, estaba formado -- por un Alcalde Mayor y dos Alcaldes Ordinarios, el Cabildo compuesto por doce Ediles, un Escribano, el Tesorero - un Alferez, un Procurador y un Alguacil.

- b) EPOCA INDEPENDIENTE.- Durante la primera parte de esta etapa, la inestabilidad de la Institución Municipal fue evidente. El Pueblo cifró sus esperanzas en el movimiento liberatorio, concibiendo que en el Municipio asegurara la libertad política. Esperanzas vanas, pues las -- Constituciones olvidaron su existencia.

La siguiente relación pretende mostrar el proceso que si-

guió el Municipio desde esta época hasta hoy en la actualidad.

- I. La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo -- 309, habida cuenta de la inestabilidad prevaleciente, transforma los Municipios en Jefaturas Políti - cas aunque para efectos del Gobierno Interior de -- los Pueblos, señala que los Ayuntamientos se regi-- rán por Alcaldes, Regidores, Procurador y un Síndi - co.
- II. En 1822, el Reglamento Provisional Político del Im - perio Mexicano establece que en cada Capital de Pro - vincia habrá un Jefe Superior Político nombrado por el Emperador.
- III. El Plan de la Constitución Política de la Nación de - 1823, en sus bases habla de las elecciones de los -- Congresos Provinciales. Se hace referencia a los ár - bitros y a los gastos de la Administración Provin - cial.
- IV. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de -- 1824, establece que tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo de cada Estado, se registrarán por Constitu - ciones Particulares. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de ese mismo año, agrega -- que cada uno de los Estados miembros de la Federa --

ción, tiene como obligación organizar su Gobierno y Administración Interior, sin oponerse a lo dispuesto por esta Constitución ni al Acta Constitutiva mencionada.

V. En 1835, las bases constitucionales de la República Mexicana, establecen que para el Gobierno de los Departamentos, habrá Gobernadores y Juntas Departamentales, mismas que constituirán el Consejo del Gobernador y que entre otras atribuciones tendrán las facultades económico-municipales.

VI. La Sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, establece que los Departamentos se dividirán en Distritos. Con referencia a los Ayuntamientos establecidos en Capitales de Departamentos, se señala que éstos serán elegidos popularmente y que el número de Alcaldes, Regidores y Síndicos sería fijado por las propias Juntas Departamentales. Aspecto importante es el hecho de que la presente Constitución en esta época establecía como facultad de los Ayuntamientos, la recaudación e inversión de los propios arbitrios.

VII. La Ley Centralista del 20 de Marzo de 1837, suprimió los Ayuntamientos, habiendo sido reemplazados por Jueces de Paz, que carecían de autonomía por

estar supeditados a la instancia inmediata superior del Poder, representada por los Prefectos.

VIII. En 1840, se elaboró el Proyecto de Reformas a las -- Leyes Constitucionales de 1836, en el que se hacen diversas consideraciones referentes a la Institu -- ción Municipal, destacando entre otras, las si ---- guientes:

- a) Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los De-- partamentos, en los Puertos de mar y en las de-- más poblaciones numerosas que designen las Jun-- tas Departamentales.
- b) Los Ayuntamientos se compondrán solamente de Re-- gidores y Síndicos, en el número de las Juntas - Departamentales señalen a cada uno.
- c) Los Regidores y Síndicos serán nombrados popular -- mente donde cada uno será inmediato ejecutor de -- las Leyes Municipales y Acuerdos del Ayuntamien -- to.

Como fácilmente se puede concluir, aún en estas -- Reformas, se deja vigente la supeditación del -- Ayuntamiento al mando de las Juntas Departamenta -- les.

IX. El primer proyecto de Constitución Política de la-

República Mexicana de 1842, precisa que la Administración Interior de los Departamentos estará a cargo de sus Asambleas, Gobernadores y Tribunales, y acota que en ningún caso podrán reunirse las atribuciones que peculiarmente corresponden a cada uno. En ese mismo año, se aclara que para efectos de organización de la Administración Interior de los Departamentos, ésta se hará bajo los principios del sistema republicano, representativo, popular.

- X. El Segundo Proyecto de Constitución Política, ratifica los principios del Primer Proyecto, prevaleciendo la idea de que la Administración Interior de los Departamentos estará a cargo de sus Asambleas, Gobernadores y Tribunales.
  
- XI. En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, asientan que será facultad de las Asambleas Departamentales la aportación de sus planeas de arbitrios municipales, así como los presupuestos de gastos de las municipalidades.
  
- XII. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, establece que Gobernadores y Jefes Políticos de Territorios, serán nombrados por el Presidente de la República y serán atribuidos de los primeros, entre otras, las siguientes:

- a) Hacer la división política del Territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, así como expedir sus ordenanzas respectivas.
- b) Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades.
- c) Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los Ayuntamientos y de los propios, dictando la reglamentación y disposiciones que para el efecto se consideren convenientes.

XIII. La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, ratifica lo expuesto anteriormente, en el sentido de que la forma del régimen interior de los Estados, será la de Gobierno Republicano, Representativo y Popular.

XIV. En 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, contempla diversos aspectos relacionados con los Ayuntamientos y Municipios. Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:

- a) Cada población tendrá una administración muni-

cipal propia y en proporción al número de sus habitantes.

- b) La administración municipal estará a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales.
- c) Los Alcaldes ejercerán solamente facultades municipales al presidir los Ayuntamientos y al representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad.
- d) Las contribuciones municipales serán decretadas por el Emperador, previa presentación de proyectos elaborados por los Ayuntamientos.
- e) Los Ayuntamientos formarán el Consejo del Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

XV. El Plan de Noria de 1871, señaló con referencia a la -- Institución Municipal, la conveniencia de asegurar los derechos y recursos propios de los Ayuntamientos, como elementos indispensables para su libertad e independencia.

XVI. La dictadura del General Porfirio Díaz, convirtió a los

Municipios en parte del engranaje del sistema. Borró la autonomía Municipal al agrupar a los municipios en unidades administrativas denominadas indistintamente - Partido, Distrito o Prefectura.

XVII. A principios de este Siglo, era evidente el descuido - y abandono en que estaba sumido el Municipio, pues básicamente estaba regido por ordenanzas centralistas -- del período de 1840.

c) EPOCA REVOLUCIONARIA.- Como reacción de enfrentamiento -- a la situación en que se encontraba el Municipio, el movimiento revolucionario mexicano de 1910 enarboló desde sus inicios, el postulado de la libertad municipal.

- I. En 1910, el preámbulo del Plan de San Luis Potosí, suscrito el 5 de Octubre por Francisco I. Madero expresaba: "La soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos... sólo existen escritos en nuestra Carta Magna... los Gobernadores de los Estados son designados por el Poder Ejecutivo y ellos, a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.
  
- II. Hacia 1914, en las adiciones al Plan Guadalupe, se tiene entre otros aspectos, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.



III. En decreto expedido el mismo año, se reformó el Artículo 109 de la Constitución Política de 1857; en él se señala que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre y que no habrá autoridad intermedia entre éstos, y el Gobierno del Estado.

IV. Previamente, el Gobierno del Estado de Chihuahua con fecha Octubre 28 de 1911, estableció el Municipio Libre suprimiendo las Jefaturas Políticas.

V. Todo este proceso desembocó en la Consagración del Municipio Libre en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, constituyéndose el Municipio en la célula social jurídica básica para el desarrollo armónico y democrático del sistema federal de nuestro País.

VI. El Artículo 115 de nuestra Constitución Política Federal, anterior al cual, establece en algunas de sus partes lo siguiente:

"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 Li  
bre, conforme a las bases siguientes:

1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna Autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
2. Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a -- las necesidades municipales; y
3. Los Municipios serán investidos de personalidad ju  
rídica para todos los efectos legales".

VIII. Actualmente conforme a reforma y adición según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del - 3 de Febrero de 1983, establece en algunas de sus partes, lo siguiente:

ARTICULO 115.- El Municipio adoptará, 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 con  
forme a las bases siguientes:

1.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecidos 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 convenga.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta 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 sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

2.- 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.

3.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios público.

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público

- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardínes
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad -- administrativa y financiera.

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

4.- 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:

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de sus fraccionamientos, división, consolidación, tras-

lación 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.

- 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.

- Los ingresos derivados de las prestaciones 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.

5.- 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

6.- 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.

7.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los-

Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

8.- Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será 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 aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El Gobernador Sustituto Constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta de absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.
- b) El Gobernador interino, el Provisional, o el Ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.



Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un Ciudadano Mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de Diputados de Minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

9.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las le-

gislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere, y

10.- 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.

CAPITULO SEGUNDO  
FUNDAMENTACION LEGAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO  
Y EN EL ESTADO DE SONORA.

El Municipio es un ente político, histórico y social con características propias, que tiene una categoría jurídica, política y social, originada en un acto del ejercicio de la soberanía popular.

La personalidad jurídica de los Municipios entraña la facultad de ser titular de derechos y obligaciones, y les permite contar con un patrimonio propio y con órganos de representación.

Las disposiciones jurídicas que normal al Municipio se encuentran dispersas en:

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LA CONSTITUCION PARTICULAR DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA EN ESTE CASO LA DEL ESTADO DE SONORA.
- 3.- LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION MUNICIPAL.
- 4.- LEYES DE HACIENDA MUNICIPALES.
- 5.- LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES

## 6.- CONVENIOS DE COORDINACION

## 7.- LEYES Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS

## 8.- REGLAMENTOS

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.

ARTICULO 115.- El Municipio adoptará, 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 con forme a las bases siguientes:

1.- 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 período inmediato con el carácter de suplentes, pero -- los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que -- hayan estado en ejercicio.

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

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 celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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

III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos.

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad Pública y Tránsito.

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

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

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

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de sus fraccionamientos, 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 funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- 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.

- Los ingresos derivados de las prestaciones de ser

vicios 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 seña



lados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

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

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

VIII.- Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será 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 aún -

con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

a) El Gobernador Sustituto Constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta de absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un Ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

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

X.- 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 estos - 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.

## 2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SONORA.

El espíritu del Artículo 115 de la Constitución Polí- tica de los Estados Unidos Mexicanos se plasma en las Constitu- ciones Estatales, pues generalmente, consagran la existencia - del Municipio Libre y dedican un capítulo a aspectos especial- mente referidos al ámbito municipal.

### TITULO PRELIMINAR

#### TITULO PRIMERO

#### TERRITORIO Y PARTES INTEGRANTES DEL ESTADO

##### CAPITULO I

#### TERRITORIO:

ARTICULO 3º.- El territorio del Estado de Sonora se constituye por la extensión de tierra firme que posee actual- mente y sobre el cual ha ejercido y ejerce soberanía y jurís- dicción, y que está limitado por el Norte, con el territorio -

de los Estados Unidos de América, por el Sur, con el Estado de Sinaloa; por el Oriente, con el Estado de Chihuahua, de por me dio la Sierra Madre Occidental, y por el Poniente con el Golfo de California y Estado de Baja California, conforme a los convenios correspondientes en sus respectivos casos; así como por toda otra extensión de terreno que por derecho le pertenezca - Comprende igualmente las islas de El Tiburón, San Esteban, Lobos y demás islas e isletas que han estado sujetas a su dominio.

CAPITULO I I .  
PARTES INTEGRALES DEL ESTADO

ARTICULO 4°.- Las partes integrantes del Estado son los Municipios hasta hoy existentes y los que se erijan conforme a lo dispuesto por esta Constitución, sin perjuicio de las divisiones distritales que, por razón de orden, establezcan -- las leyes orgánicas y reglamentarias de las distintas ramas -- de la Administración.

La Ley Orgánica respectiva contendrá la designación de cada uno de los Municipios del Estado, así como la de las Comisarías que dependan de aquellos.

ARTICULO 5°.- Los Municipios continuarán con la extensión y límites que hasta hoy han tenido, salvo los casos -- a que se contraen las fracciones XII y XIII del artículo 64 de esta Constitución.

ARTICULO 6°.- La creación de nuevos Municipios, así como las cuestiones de límites entre los existentes, se sujetarán a las prescripciones relativas de esta Constitución.

ARTICULO 7°.- Las islas pertenecientes al Estado dependerán directamente del Ejecutivo mientras no haya en ellas poblaciones debidamente organizadas. Cuando haya en ellas po-

blaciones organizadas, el Congreso proveerá lo que corresponda a la condición de dichas poblaciones.

### TITULO TERCERO

#### SOBERANIA DEL ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

#### CAPITULO II.

#### FORMA DE GOBIERNO

ARTICULO 25.- De acuerdo con la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Sonora, adopta - para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa al Municipio - Libre, según la presente Constitución y las Leyes que de ella emanen.

### TITULO QUINTO

#### MUNICIPIO LIBRE

#### MUNICIPIOS Y COMISARIAS.

ARTICULO 128.- El Estado quedará dividido, para su gobierno, en Municipios, de acuerdo con el Artículo 25 de esta Constitución.

ARTICULO 129.- Cada Municipio, será administrado --

por un Ayuntamiento. No habrá ninguna autoridad intermedia en tre el Ayuntamiento y el Ejecutivo del Estado.

Cada Ayuntamiento se integrará por el Presidente Mu- nicipal y los Regidores que resulten electos según el princi- -- pio de mayoría relativa en votación popular directa. Además, - en la capital del Estado habrá lugar a la asignación hasta de tres regidores electos según el principio de representación -- proporcional, en la forma y términos que para el efecto señale la Ley Orgánica.

Los Regidores electos por mayoría relativa y los - - electos según el principio proporcional, siendo ambos represen- tantes populares, tendrán idéntica categoría e igualdad de de- rechos y deberes.

Teniendo en cuenta el último censo general de pobla- ción, la Comisión Electoral del Estado determinará oportunamen- te, antes de cada elección, cuales serán los Municipios en los que podrá tener lugar la asignación de Regidores de Representa- ción proporcional. Igual determinación podrá tomarse por - -- acuerdo de la propia Comisión, tomando en cuenta la informa- -- ción fidedigna de que se disponga sobre el crecimiento demográ- fico cuando las condiciones sociopolíticas de algún Municipio- lo justifiquen.



ARTICULO 130.- Los Municipios tendrán personalidad-jurídica para todos los efectos legales.

ARTICULO 131.- El Ayuntamiento se compondrá de un - Presidente, que llevará el nombre de Presidente Municipal y -- del número de Regidores que determine la Ley Orgánica relati-- va.

En todo caso el número de los integrantes de un Ayun tamiento, será impar y no menor de cinco. Por cada regidor -- propietario se elegirá suplente.

ARTICULO 132.- El Presidente Municipal y demás miem bros del Ayuntamiento durarán en sus cargos tres años y toma-- rán posesión el día 16 de Septiembre del año de la elección.

ARTICULO 133.- Los cargos de Presidente Municipal - y de Concejal serán obligatorios, pero no gratuitos, y sólo -- serán renunciables por causa justificada que calificará el - - Ayuntamiento.

ARTICULO 134.- Para ser Presidente Municipal o Con-- cejal de un Ayuntamiento se requiere:

- 1.- Ser ciudadano sonorense en pleno ejercicio de sus dere -- chos políticos y tener veintiun años cumplidos por lo me-- nos el día de la elección.

- II.- Ser vecino del Municipio correspondiente con residencia efectiva dentro del mismo, cuando menos de dos años si es nativo del Estado o de cinco si no lo es, y,
- III.- No desempeñar ningún cargo público en el Municipio donde se hace la elección, ya dependa aquél del Estado o de la Federación; no estar en servicio activo en el Ejército, ni tener mando de fuerzas del mismo Municipio, a menos que, quien está comprendido en tales casos, se separe -- definitivamente de su empleo a cargo noventa días antes de la elección.

ARTICULO 135.- Los Presidentes Municipales y Concejales de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. -- Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé. no podrán ser electos para el período inmediato. Los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos propietarios para el período inmediato, a menos de que hayan estado en ejercicio.

ARTICULO 136.- Las faltas temporales o absolutas --

del Presidente Municipal, serán suplidas como se establezca en la Ley Orgánica de Administración Municipal.

ARTICULO 137.- Cada Ayuntamiento tendrá un Secretario y un Tesorero de fuera de su seno. Las personas designadas para estos empleos deberán llenar los requisitos necesarios para ser miembro del Ayuntamiento. El Tesorero, deberá, además, otorgar una fianza cuyo monto determinará la ley reglamentaria.

ARTICULO 138.- Habrá en cada cabecera de municipalidad una institución denominada Oficina de Catastro y del Padrón Municipal, la cual tendrá a su cargo el catastro y el Padrón del Municipio. La organización y funcionamiento de dicha institución se determinará por la Ley Orgánica relativa.

ARTICULO 139.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

- I.- Cuidar del orden público dentro de su jurisdicción. A este fin tendrán a su cargo la organización y mando de la Policía Municipal, sin perjuicio de las facultades concedidas al Gobernador por la fracción XX del artículo 79 de esta Constitución.
- II.- Someter anualmente, durante la primera quincena del mes de Noviembre, al examen y aprobación del Congreso los Pre

supuestos de Ingresos y Egresos del Municipio, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente;

- III.- Administrar libremente su Hacienda, que se formará de las contribuciones aprobadas por el Congreso;
- IV.- Expedir, previa aprobación del Congreso, los reglamentos necesarios a la buena organización y funcionamiento de los servicios públicos del Municipio;
- V.- Vigilar los establecimientos de beneficencia pública y privada, en la forma que determine la Ley;
- VI.- Vigilar las escuelas oficiales y particulares de su jurisdicción;
- VII.- Cuidar de que el catastro y el padrón municipales se lleven eficientemente;
- VIII.- Glosar las cuentas del Ayuntamiento saliente, dentro de noventa días contados a partir de la fecha de la toma de posesión;
- IX. Conceder licencias al Presidente Municipal y Concejales, en los términos de la ley orgánica respectiva;

- X.- Publicar en la "Tabla de Avisos" de la oficina municipal, los presupuestos y ordenanzas y demás disposiciones de observancia general;
- XI.- Nombrar y remover a los empleados de su dependencia y concederles licencias;
- XII.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado;
- XIII.- Formar su Reglamento Interior;
- XIV.- Computar y calificar los votos emitidos en las elecciones extraordinarias los de sus propios miembros, - haciendo la declaratoria correspondiente. Esta quedará sujeta a la revisión y declaración definitiva del Congreso en los casos de petición de nulidad;
- XV.- Rendir a los Poderes del Estado los informes que les pidan;
- XVI.- Rendir, en el mes de Agosto, al Gobernador, un informe general sobre la labor que hayan desarrollado;
- XVII.- Aplicar las sanciones de multa o arresto cuya imposición les atribuyan los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los demás Reglamentos Municipales;

- XVIII.- Organizar y vigilar la administración de las Comisari--  
as de su jurisdicción, corrigiendo las deficiencias  
que notaren;
- XIX.- Cubrir preferentemente los sueldos de los jueces loca--  
les y menores de su jurisdicción, y proveerlos de los  
útiles y elementos de trabajo necesario;
- XX.- Rendir al Congreso, anualmente, en la primera quince--  
na del mes de Agosto, cuenta pormenorizada del manejo  
hacendario;
- XXI.- Dar cuenta al Supremo Tribunal de Justicia de las --  
irregularidades que observaren en la administración --  
de justicia local o menor y;
- XXII.- Las demás que las leyes Federales o del Estado les --  
otorguen o impongan.

ARTICULO 140.- Los Ayuntamientos nombrarán cada ---  
tres años los comisarios y delegados de policía de sus respec--  
tivas jurisdicciones, al iniciar aquellos sus funciones.

ARTICULO 141 - Para ser comisario o delegado de Po--  
licía se requiere ser ciudadano sonorense en pleno ejercicio --  
de sus derechos políticos, y vecino del lugar en que haya de --

ser nombrado.

ARTICULO 142.- Los comisarios y delegados de policía tendrán las facultades y obligaciones que señale la ley Orgánica respectiva, y serán representantes directos del Ayuntamiento.

### 3.- LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Contienen las disposiciones que regulan el quehacer municipal, cuya base jurídica en las Constituciones Estatales en algunos casos se les conoce como Códigos Municipales; las expiden los Congresos Locales.

Las Leyes Orgánicas Municipales reglamentan especialmente, el Título Constitucional referido a los Municipios. -- Precisan que el Municipio Libre es la base de la organización tanto política como especial del territorio de los Estados. -- Además aclaran que no podrá existir ningún superior jerárquico e intermediario entre la soberanía estatal y los propios Municipios.

TITULO PRIMERO  
REGIMEN MUNICIPAL

CAPITULO I  
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1º.- El Municipio Libre, es la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa del Estado de Sonora, en los términos de la Constitución Política Local, regulándose su integración, organización y funcionamiento de acuerdo a lo previsto en esta Ley.

ARTICULO 2º.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

ARTICULO 3º.- Los Municipios como personas de derecho público, estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme lo determine la ley. Asimismo, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para la prestación de los servicios públicos de su competencia, en los términos del Artículo 27, Fracción VI, primer párrafo, de la Constitución General de la República.

ARTICULO 4º.- 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 conforme a la Fracción IV del Artículo 115- de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso del Estado establezca a su favor.

ARTICULO 5°.- Los Ayuntamientos de los Municipios - del Estado deberán:

- I. Planear y conducir sus actividades con sujeción a los - objetivos y prioridades de su desarrollo integral, mis- mos que serán compatibles con los Planes Estatal y Na- cional de Desarrollo.
- II. Prestar, con el concurso del Estado, cuando fuere neces- sario y lo determinen las leyes, los servicios públicos de su competencia y garantizar su funcionamiento.
- III. Coordinarse con los Gobiernos Estatal y Federal para in tegrarse a las acciones que tiendan a su desarrollo.
- IV. Administrar los recursos económicos de que dispongan y- los de sus respectivas Administraciones Públicas para - municipales con eficiencia, eficacia y honradez para sa tisfacer los objetivos a que estén destinados.
- V. Participar en la prestación del servicio público de edu

cación en los términos del Artículo 3° de la Constitución General de la República.

- VI. Impulsar el bienestar y la seguridad de los habitantes del Municipio, mediante la prestación de los servicios públicos de naturaleza municipal, la realización de acciones que promuevan el mejoramiento económico y social de la población y vigilar el respeto a la propiedad, la moral y el orden público.
  
- VII. Promover el desarrollo cívico y cultural de sus habitantes, fomentando la participación ciudadana.
  
- VIII. Vigilar que los habitantes del Municipio, en el ejercicio de sus derechos respeten el interés público y el bienestar general de la población.

ARTICULO 6°.- Los municipios en los términos establecidos en el artículo 123, Fracción XXV de la Constitución General de la República, prestarán el servicio de colocación para buscar mayor número de empleos a los habitantes de su jurisdicción. Dicho servicio será gratuito.

ARTICULO 7°.- Los Municipios en todos aquellos asuntos que deban tratarse y resolverse con el Gobierno Federal o con las Entidades Federativas, lo harán coordinadamente con

el Gobernador del Estado.

#### 4.- LEYES DE HACIENDA MUNICIPALES.

Son en sí un Código Fiscal, pues norman en forma -- particular, los elementos de los ingresos que percibe el Municipio, Una Ley de Hacienda Municipal es un conjunto de disposiciones sustantivas y adjetivas que regulan las tareas de interpretación relacionadas con las fuentes de ingreso del Municipio, determinando el objetivo y los sujetos de los diferentes gravámenes; establece el concepto de créditos fiscales, la figura de la prescripción, el procedimiento administrativo de -- ejecución, los recursos administrativos por inconformidad de -- las resoluciones de las autoridades municipales, y en general, las categorías jurídico-fiscales necesarias para garantizar -- plenamente la función pública y administrativa de las finanzas de los Municipios.

#### 5.- LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES.

Son ordenamientos jurídico-tributarios que complementan la actualización de los hechos generadores del cobro o recuperación en sus distintas formas, de los ingresos que integran las Haciendas Municipales. Tienen vigencia anual por disposición de Ley, por lo tanto cada año el Congreso Local aprueba su estructura, en donde se señalan las cantidades concretas

de cobro, la facultad otorgada a los administradores de la Hacienda Pública de los Municipios, para que califiquen la cantidad que les corresponde cubrir a cada contribuyente por los diferentes conceptos especificados en la Ley de Hacienda, pero regulados para su cobro en la Ley de Ingresos.

#### 6.- CONVENIOS DE COORDINACION.

Fundamentados en la Ley de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados celebran convenios en materia fiscal, mediante los cuales se delegan algunas facultades administrativas a los Estados, recibiendo participación en el rendimiento de los impuestos conveniados. Los convenios son de dos tipos: Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, y contiene varios anexos. Con la Coordinación se delegan algunas funciones administrativas a los Municipios, y también, reciben participaciones que son distribuidas conforme a los criterios que especifique el Congreso Local.

#### 7.- LEYES Y PRESUPUESTOS DE EGRESOS.

Son ordenamientos legales de sanción y vigencia -- anual que constituyen una estimación detallada de los gastos previstos para el ejercicio fiscal.

## 8.- REGLAMENTOS.

Es el nivel dentro del orden jurídico, del cual emanan los acuerdos de los Ayuntamientos como cuerpos colegiados y deliberantes, para regir la vida municipal, con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

El orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos. El primero es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado. El segundo es el nivel orgánico contenido en las leyes orgánicas-municipales de cada entidad federativa. El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los Ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

CAPITULO III  
EL MUNICIPIO, EL AYUNTAMIENTO Y LAS AUTORIDADES  
MUNICIPALES.

La palabra Municipio es de origen romano, del latín- "Municipium" con raíces munis = carga, y civitas = ciudad (el-trabajo de la ciudad).

Es importante resaltar que el Municipio a través de- la historia de la humanidad, siempre ha estado ligado a la ad- ministración de las Ciudades, aún cuando también tenemos ante- cedentes de que, desde épocas remotas, existió el Municipio -- primitivo de carácter agrario.

Los rasgos occidentales de nuestro Municipio derivan de las concepciones grecolatinas de organización social y de - las variantes introducidas por España e implantadas durante la conquista en México al establecerse formalmente el primer Muni- cipio: El de la Villa Rica de la Veracruz, en 1519.

De Grecia se heredan aspectos esenciales de organiza- ción de la "polis" o ciudad como son los de su autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y pro- porcionar seguridad.

Roma realiza importantes aportaciones al crear los cuerpos edilicios que mejoran la organización municipal, al otorgar al edil responsabilidades para gobernar la Ciudad y poder juzgar administrativamente. Son asimismo los romanos, quienes inician de forma ordenada y sistemática la compilación de leyes referentes a la administración municipal.

El Municipio actual en México es el resultado de influencias propias y occidentales.

En el México prehispánico, el "Calpulli" azteca significó en su inicio una forma de organización económica para la explotación de la tierra fincada en rasgos de parentesco, que en su evolución derivó consecuentemente en una institución social y política de asociación vecinal, en la que las relaciones entre sus miembros aseguraban armonía, seguridad y la satisfacción de necesidades comunes. La Ciudad fue la expresión física de la convivencia social organizada; Tenochtitlan constituye en su época, un buen ejemplo de institucionalización de la asociación civil.

España adopta el modelo grecolatino de organización municipal e incorpora características propias como son: Otorgar igualdad ante la Ley, las garantías procesales, el derecho de los habitantes de la Ciudad a elegir a sus magistrados y la responsabilidad pública de los funcionarios del Ayuntamiento.

Durante la colonia, el Municipio en México careció - de autonomía política y el poder para juzgar, realizando exclusivamente actividades relacionadas con el orden público y la prestación de servicios.

El México independiente se caracteriza por lo inestable de la vida municipal, en virtud de las constantes pugnas - entre liberales y conservadores , y en donde, al no predominar ninguna de las dos tendencias, hacía que un tiempo el país --- adoptara la forma centralista de gobierno y en otro período la federal .

Durante el porfirismo prácticamente se abolió la autonomía política del Municipio, al desaparecer las elecciones- e imponer los gobernadores a las autoridades locales, dejando en el Ayuntamiento actividades auxiliares de control social y atención de algunos servicios.

La revolución de 1910 enarboló como una de sus banderas la instauración del Municipio libre, mismo que, como forma de gobierno, se estableció en el decreto expedido por don Venustiano Carranza, el 26 de Diciembre de 1914.

Las sólidas raíces de nuestro pueblo en la asociación vecinal y autonomía en su vida comunitaria, enriquecida- por las aportaciones occidentales de organización social de -



la Ciudad, influyeron para que el Constituyente de 1917 estableciera el "Municipio Libre" como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República.

El Municipio en México es la base de la organización social, política y administrativa del país; se integra con tres elementos que, a la vez que le son imprescindibles, determinan su existencia. Estos son: Población, territorio y gobierno.

POBLACION, como un conglomerado de individuos que, establecidos en asentamientos urbanos o rurales, de menor a mayor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: Educación, artes, cultura, artesanía, comercio, industria y otras, así como la división organizada del trabajo que, en términos de organización, constituye la riqueza más importante del municipio.

TERRITORIO, Como espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada Municipio, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y gobierno.

GOBIERNO, como administrador de los bienes y hacienda del Municipio, integrado en el Ayuntamiento electo por el

voto popular. El ayuntamiento es el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las suyas -- propias hacia un continuo rítmico mejoramiento de la calidad -- de vida de los individuos.

El Municipio es la célula más importante de la división política del país, pero también es la base de su organización política; fue enarbolado como uno de los tres principios básicos del movimiento revolucionario de 1910 y quedó plasmado durante la reforma constitucional de 1917, en el Artículo 115-Constitucional con el nombre de "Municipio Libre"; esto se considera como una de las más completas victorias del movimiento revolucionario.

El Municipio Libre está definido en la Constitución Mexicana como base de la división territorial, la organización política y administrativa de los estados de nuestro país. Está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, auxiliándose para el cumplimiento de sus funciones de -- diversos profesionales y técnicos.

Las acciones del Municipio mexicano, están reguladas por la Constitución General de la República, las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado.

Al Ayuntamiento se le confieren atribuciones para -- realizar todas aquellas actividades que, dentro de su territorio, sean necesarias para lograr el bienestar y armonía de los habitantes del Municipio.

El Ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda; la hacienda municipal generalmente se forma con los bienes propiedad del Municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigna el Estado y los impuestos, derechos productos y aprovechamientos que resulten de su administración. Además, el Municipio tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante Tribunales e Instituciones, por lo cual puede, en determinado momento, -- gestionar y obtener créditos y asesoría técnica.

El Ayuntamiento preside y administra al Municipio. -- Está integrado por un grupo de personas que se reúnen en se -- sión para analizar y resolver los asuntos más urgentes del Municipio a través de acuerdos y disposiciones que aprueban por mayoría de votos.

a) EL CABILDO.

¿Qué diferencia existe entre Ayuntamiento y Cabildo?

La respuesta es interesante, sobre todo en estos mo-

mentos de Reforma Municipal. Veamos en detalle sus diversos -- aspectos.

La palabra Cabildo, viene del latín Capitulum, con la que se designa al cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia. Civilmente quiere decir corporación representativa de los pueblos. En algunos casos se designa con esta palabra al Ayuntamiento o a la junta celebrada por el cabildo y -- también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, Cabildo o -- Capítulo significa cuerpo, corporación o junta de capitulares, ya sean éstos civiles o eclesiásticos.

Capítulo en efecto, quiere decir consejo, reunión o asamblea de canónigos en materia religiosa y a la vez, en materia municipal, quiere decir concejo, con c, reunión de asamblea de los capitulares de un Ayuntamiento o sea, las cabezas -- regidores que se reúnen en Cabildo.

Por esto, capitular es adjetivo que se refiere a un Cabildo, y por ello, el modismo peruano Capitulero, se aplica al cacique del pueblo.

En consecuencia, Cabildo o Capítulo, en materia municipal, quiere decir corporación, junta, cuerpo o concejo. Hace la connotación, en síntesis, de un cuerpo colegiado o deliberante de la estructura del Ayuntamiento.

A su vez, la palabra Ayuntamiento, se aplica a la acción y efecto de ayuntar a quienes forman la corporación que gobierna y administra el Municipio.

En la época colonial, en que los alcaldes ejercían justicia, se decía "Cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y Regidores". Esto es lo que escribe Helvia Bolaños.

Sustancialmente, pues, el Cabildo consta de Alcaldes y Regidores y en la época colonial, los Síndicos no formaban parte de él, porque eran nombrados por los propios Regidores.- En la América Colonial, se llamó Cabildo a las sesiones celebradas por los titulares del concejo municipal. Este Cabildo-Municipal, en su acepción de sesión, junta o reunión, podía revestir distintas formas:

Cabildos cerrados:

- a) Ordinarios
- b) Especiales
- c) Extraordinarios
- d) Públicos
- e) Secretos

### Cabildos Abiertos:

- a) Juntas de gentes
- b) Minoritarios

El Cabildo Ordinario solfa ser uno o dos por semana. Del Cabildo abierto solamente en un caso se ocuparon las Leyes de Indias, pero su práctica fue frecuente. En cuanto a las -- Juntas de gentes, puede citarse la que aparece en el acta capi tular de Quito, Ecuador en el remoto año de 1593.

Por último, los Cabildos Abiertos minoritarios eran aquellos en los que no se convocaba a todo el vecindario a cam pana tañida o por medio de pregón, sino que sólo se citaba per sonalmente a un determinado número de vecinos notables del Mu nicipio.

Ahora podemos preguntarnos: ¿Quienes forman el Ayun tamiento? Por ejemplo, para la Constitución Política del Esta do de Morelos, lo forman el Presidente Municipal, los Regido-- res y los Síndicos. Estos son los que integran el Gobierno Mu nicipal, y por lo tanto, son electos popularmente por elección directa y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. - Los funcionarios administrativos del Municipio, incluyendo al- Secretario del Ayuntamiento, son empleados municipales.

Por lo tanto, en Morelos, no pueden ser miembros de un Ayuntamiento los empleados del Municipio, y, para ser elegidos estos a cargos edilicios, deben separarse de sus respectivos cargos cuarenta y cinco días antes del fijado para la elección.

La Constitución Política del Estado de Morelos, es muy precisa a este respecto. En efecto, en su artículo 115, - fracción IX, reformada por decreto No.4 publicado el 4 de agosto de 1966, dice con toda claridad: "La Ley Orgánica Municipal determinará la Competencia del Ayuntamiento en funciones - de Cabildo y las facultades del Presidente Municipal".

Lo anterior distingue entre lo que es el Ayuntamiento lo que es el Cabildo y las facultades del Presidente Municipal, o sea que, el Ayuntamiento es toda la corporación municipal, el Cabildo es el cuerpo colegiado y deliberante y el Presidente Municipal es el ejecutivo y jefe de la administración local. Todo esto lo establece el Decreto Positivo Mexicano.

En síntesis, en el seno del Municipio opera el dogma-constitucional de la División de Poderes. En efecto, el Ayuntamiento es todo el gobierno municipal, dividido para su ejercicio, en tres poderes: Un ejecutivo o Presidente Municipal, un legislativo o Cabildo como cuerpo colegiado deliberante y un judicial formado por los Jueces Menores o Jueces de Paz.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO  
LIBRE Y SOBERANO DE SONORA.

Como se mencionó en el capítulo anterior conforme a los Artículos 128 al 142, y para no ser repetitivos se menciona claramente la integración de que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento. No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Ejecutivo del Estado, etc., razón por la cual queda completamente comprendido el Municipio, el Ayuntamiento y las Autoridades Municipales.



LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION  
MUNICIPAL.

TITULO SEGUNDO  
DEL GOBIERNO MUNICIPAL

CAPITULO I  
DE LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

ARTICULO 18.- El Gobierno Municipal estará a --  
cargo de los Ayuntamientos electos popularmente en los--  
términos de la Constitución Política Local de la Ley de--  
Organizaciones Políticas Electorales del Estado.

ARTICULO 19.- El total de Municipios de cada ---  
Ayuntamiento se determinará en base al número de habitant  
es que arroje el último censo de población y conforme a  
las siguientes bases:

I.- En los Municipios cuya población no exceda--  
de treinta mil habitantes, habrá un Presidente Muni--  
cipal, el Síndico, cinco Regidores de mayoría relativa y -  
hasta dos Regidores según el principio de Representación  
Proporcional.

II.- En los Municipios cuya población exceda a--  
treinta mil habitantes, pero no de cien mil, habrá un --

Presidente Municipal, el Síndico y siete Regidores de Mayoría Relativa y hasta tres Regidores según el principio de Representación Proporcional.

III.- En los Municipios cuya población exceda - de cien mil habitantes, habrá un Presidente Municipal, - El Síndico y trece Regidores de Mayoría Relativa y hasta cinco Regidores según el principio de Representación Proporcional.

ARTICULO 20.- Si alguno de los miembros del -- Ayuntamiento dejaré de desempeñar su cargo, será constituido por su suplente o se procederá según lo disponga - la ley.

ARTICULO 21.- Los cargos de Presidente Muni-- cial, Síndico y Regidor de un Ayuntamiento, son obligato-- rios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en -- los presupuestos de egresos de los Municipios que al --- efecto aprueben los Cabildos de cada uno de ellos. Estos sólo podrán ser renunciables por causa justificada que-- calificará el propio Ayuntamiento. En todos los casos co-- nocerá el H. Congreso del Estado quien hará la declarato-- ria correspondiente y proveerá lo necesario para cubrir-- la vacante.

CAPITULO II  
DE LA INSTALACION

ARTICULO 22.- El día 16 de Septiembre del año - en que se verifique la elección ordinaria correspondiente, en el lugar y hora señalados por los miembros salientes del Ayuntamiento de que se trate, deberá de comparecer en sesión solemne de Cabildo, las personas que, en los términos de ley, resultaron electas para ocupar los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidores, con el fin de que previas las formalidades a que se refiere este Capítulo, asuman al ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos.

De no señalarse por los miembros salientes del Ayuntamiento, lugar y hora para la celebración de esta sesión solemne, se entenderá que la misma debe efectuarse en el recinto oficial de sesiones del Ayuntamiento -- respectivo, a las 10:00 horas del día mencionado en el párrafo anterior.

ARTICULO 23.- La sesión inaugural tiene por objeto:

I.- La lectura del acta levantada con motivo de la sesión anterior, y la entrega de una memoria sobre el

estado de los negocios públicos municipales, expresando cuales sean las diferencias que se hubieren observado en la administración y qué medidas podrían aplicarse para -- subsanarlas.

II.- La rendición de la protesta legal de los - miembros del Ayuntamiento entrante, ante el Ayuntamiento o ante el Ejecutivo del Estado o su Representante, según el caso.

III.- La declaratoria que hará el nuevo Presi-- dente Municipal de quedar instalado el Ayuntamiento.

ARTICULO 24.- Al término de la ceremonia de ins talación, el Presidente Municipal saliente, hará entrega al Ayuntamiento, a través del Presidente Municipal en--- trante, de todos los bienes propiedad del Municipio, por medio de inventario que será visado por el Síndico sa--- liente. Entregará además, los estados financieros corres pondientes al último año de su gestión que comprenderá - la balanza de computación, el balance general y el esta- do de resultados que contenga el ejercicio presupuesta-- rio de ingresos y egresos.

ARTICULO 25.- De no presentarse los miembros sa lientes del Ayuntamiento a la sesión a que se refiere el

Artículo 22 de esta Ley, se comunicará tal circunstancia de inmediato al Ejecutivo del Estado, para que éste, en el lugar, fecha y hora que señale, proceda por sí o por conducto de la persona que designe, a tomar la protesta a los nuevos integrantes del Ayuntamiento y a proveer lo necesario para que el Ayuntamiento se declare legalmente instalado, en cumplimiento de lo dispuesto de los Artículos 79 Fracción I, en relación con la Fracción XV del Artículo 64 de la Constitución Política Local.

ARTICULO 26.- Los Ayuntamientos no podrán considerarse legalmente instalados, cuando no concurren el -- Presidente Municipal entrante y el número de miembros requeridos para que pueda sesionar válidamente la corporación. Tal situación se comunicará de inmediato al Ejecutivo del Estado, para que proceda conforme lo establece el Artículo 123 de esta Ley.

### CAPITULO III

#### DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

ARTICULO 27.- Los miembros de los Ayuntamientos durarán en su encargo tres años e iniciarán sus funciones el día 16 de Septiembre del año que corresponda a su elección.

ARTICULO 28.- Los Ayuntamientos ejercerán las atribuciones que les señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política Local, la presente Ley y los demás ordenamientos jurídicos aplicables. Tendrán su residencia oficial en las Cabeceras de los Municipios que administren y no podrán -- cambiarla a otro lugar, sin previa autorización del Congreso del Estado, quien calificará los motivos que exprese el respectivo Ayuntamiento.

ARTICULO 29.- Los Ayuntamientos como órganos de liberantes deberán resolver los asuntos de su competencia colegiadamente, y al efecto, celebrarán sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo, que serán públicas, con excepción de aquellas que a juicio del propio Ayuntamiento deban ser secretas.

Habrá por lo menos una sesión ordinaria cada -- mes y las extraordinarias que sean necesarias a juicio del Presidente Municipal o a petición de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, ajustándose en cada caso el Reglamento Interior.

Para que las sesiones de cabildo sean válidas -- se requiere que sean citados, todos los integrantes del Ayuntamiento y que se constituya el quórum por lo menos-

con la mitad más uno de los integrantes. Los acuerdos se tomarán por mayoría absoluta del número de sus miembros-presentes en sesión, teniendo el Presidente Municipal voto de calidad en caso de empate.

ARTICULO 30.- Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildo, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial por el propio Ayuntamiento para tal objeto.

ARTICULO 31.- Cada sesión se iniciará con la lectura del acta que contenga el o los acuerdos tomados en la sesión anterior. Después de la lectura, se procederá a suscribir el acta por todos los que intervinieron en la misma.

ARTICULO 32.- El miembro del Ayuntamiento que no hubiere sido citado a una Sesión de Cabildo, podrá solicitar, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que haya tenido conocimiento de la Sesión a la que no fue citado, que vuelvan a deliberar en su presencia, el o los Acuerdos tomados en su ausencia.

El miembro del Ayuntamiento que sin aviso y causa justificada falte a cualquier Sesión, podrá ser sen--

cionado con una multa que se le impondrá de acuerdo con el Reglamento Interior.

ARTICULO 33.- Las actas de las Sesiones de Cabildo se consignarán en un Libro que se llevará por duplicado, uno de los cuales deberá conservar el Secretario del Ayuntamiento y el otro lo deberá de enviar al Congreso del Estado para formar parte del Archivo Histórico del Estado.

ARTICULO 34.- Los Ayuntamientos podrán ordenar la comparecencia de cualquier funcionario o de la Administración Pública Municipal, cuando se discuta algún asunto de la competencia del compareciente.

ARTICULO.- El Secretario del Ayuntamiento podrá expedir certificaciones de los Acuerdos asentados en los Libros de Actas, siempre que el solicitante acredite su interés legítimo y no se perjudique el interés público.

ARTICULO 36.- En todo el Estado se dará entera fe y crédito a los actos y despachos de las Autoridades Municipales en asuntos de su competencia.



## CAPITULO IV

ESTUDIO SOBRE EL MUNICIPIO DE  
ALGUNOS AUTORES.

a).- JOSE R. CASTELAZO,

OBRA: APUNTES SOBRE LA ADMINISTRACION PU-  
BLICA.

Considera que la descentralización se refiere a la necesidad de establecer unidades de organización, en forma divisional o geográfica, cuando las operaciones de una institución crecen o se diversifican, donde dichas unidades pueden comprender las operaciones y las desiciones, o bien solo las operaciones. Asi mismo, considera que existen tres tipos de descentralización: política, jurídica y administrativa.

La descentralización política consiste en la delegación del poder territorial, y en la creación de Entidades libres y autónomas, siempre y cuando se mantenga la identidad de principios políticos fundamentales.

La descentralización jurídica tiene que ver con la delegación del poder del gobierno central, hacia una organización administrativa con personalidad jurídica y-

patrimonio propio, considerando que así se crea un organismo autónomo, cuyo responsable responde jurídicamente ante la autoridad central, es decir, se le delega poder, autoridad y responsabilidad.

A su vez, la descentralización administrativa, estima al autor citado, que es un problema de delegación de autoridad, de responsabilidad o de funciones. Señala que se pueden dar tres casos: 1) Delegar funciones; 2) Delegar funciones y responsabilidad, o bien; 3) Delegar -- funciones, responsabilidad y autoridad.

b).- GABINO FRAGA.

OBRA: DERECHO ADMINISTRATIVO.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que él se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que

han de manejar los negocios que les son comunes y, que - por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la - posibilidad. que tienen todos los vecinos de la circuns-- cripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos -- que le afectan.

Además, desde el punto de vista de la Adminis-- tración, la descentralización por región significa la po sibilidad de una gestión más eficaz de los servicios pú blicos, y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. La organiza ción centralizada implica una organización en la cual el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complica do, y que no tiene los elementos suficientes para cono-- cer con detalle las necesidades de cada localidad, incon veniente que no presentan las autoridades constituidas - por vecinos de dicho lugar.

Se han señalado algunos inconvenientes al regi men de descentralización que fundamentalmente consisten en que dicho regimen debilita al Poder Central. disminu ye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender -- eficazmente a la satisfacción de las necesidades colecti vas, porque no tiene facultad dicho Poder Central res--

pecto de las autoridades descentralizadas para ir las --- adaptando a las necesidades de orden práctico con la misma facilidad que adapta la organización centralizada.

También se señala como uno de los inconvenientes el de que la descentralización administrativa por región coincide con una descentralización política, siendo los mismos los órganos administrativos y los órganos políticos, lo que trae como consecuencia la intervención de factores de esa índole en la Administración, con perjuicio de ésta.

Por último, dándose cabida a factores políticos se ha demostrado en la práctica que en las organizaciones descentralizadas por región, el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tienen relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, lo cual, naturalmente, trae como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, nos vamos a referir en particular a ella, por más que debemos tener presente que, a partir del establecimiento del Departamento del Distrito Federal, desapareció el Municipio de la organización adminis

trativa de la Federación. Dada la importancia que tiene dentro del sistema constitucional, hemos creído conveniente estudiar, aunque sea a grandes rasgos, los principales caracteres del régimen municipal, principalmente ahora en que se le ha dado especial importancia por ser concurrente con la Federación y los Estados en materia de asentamientos humanos, (Fracc. XXIX-C, Artíc. 73, --- Const. Fed.).

El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una -- circunscripción territorial determinado.

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución, la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los Estados de la Federación es el Municipio Libre.

Muy discutido es en doctrina el problema relativo al origen de los poderes que implica la organización municipal.

Se ha pensado que los derechos de las colectiv

LIBRO DE ACTAS  
MAYO DE 1950

dades locales son derechos propios, atribuidos a una personalidad jurídica constituida por acto colectivo.

También se ha pensado que el Estado, para obtener la colaboración de los particulares en servicios públicos, puede establecer, o bien la obligación de prestar esos servicios o bien el derecho de intervenir en las funciones estatales; que esos derechos y obligaciones pueden atribuirse a individuos o a grupos, y que entre esos grupos existe uno de orden social y con organización semejante a la de una asociación de derecho civil.

En efecto, se dice, la asociación de vecinos -- que constituye un Municipio podrá concebirse dentro de los lineamientos del derecho civil, pues en realidad los motivos de su formación son los de administrar los intereses de la localidad, la conservación del orden de esa localidad, y la admisión o exclusión de ciertos miembros de la asociación; pero como para la realización de esos fines no bastan las atribuciones que el derecho civil reconoce, el Estado proporciona a la colectividad ciertas prerrogativas de orden público, de tal modo que es al derecho público al que corresponde dar fisonomía especial al Municipio, porque sólo con la concesión de esas prerrogativas se hace posible que él maneje sus propios in-

tereses. Las prerrogativas otorgadas son propiamente prerrogativas de autidad para que los representantes de la colectividad puedan imponer sus decisiones, y las mismas prerrogativas pueden entenderse, bien como derechos en favor de la asociación o como obligaciones a cargo de la misma y en favor del Estado, que en esa forma se descarga, como antes habíamos dicho, de la necesidad de atender a los intereses meramente locales.

Esta concepción del Municipio ha llevado a la teoría clásica a señalar como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye, según dijimos, la organización municipal, los cuatro siguientes:

- 1.- En primer lugar, la existencia de una personalidad jurídica.
- 2.- La concesión por el Estado de derechos públicos en favor de esa personalidad.
- 3.- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad y, por último --
- 4.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Para la escuela realista, que no admite ni el concepto de personalidad ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que pueda transmitirse, los caracteres que distinguen a la descentralización por región son los siguientes:

1.- La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región;

2.- El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones, y

3.- La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la Administración Central.

También dentro de la escuela realista se ha tratado de precisar aún más el carácter esencial del régimen de descentralización por región, y se ha considerado que en realidad es ésta, más que el origen de los poderes que ejerce, le es peculiar el modo de ejercicio de los propios poderes. Considera que existen analogías entre la descentralización y la representación, y que, a semejanza de la representación política que no implica transmisión jurídica de poderes en la forma que ocurre tratándose de la relación del mandato, sino que dichos poderes -



los tiene el representante por disposición de la ley, -- así tratándose de la descentralización, el origen de -- los poderes sólo debe buscarse en las disposiciones de -- la ley que los otorga.

Pero así la representación política implica un control de los electores sobre sus representantes del organismo descentralizado sean designados por medio de --- elección implica, como natural consecuencia, que la opinión pública obra sobre el ejercicio del poder discrecional de los representantes.

De tal manera que, mientras que en la organización centralizada los funcionarios o empleados en el --- ejercicio del poder discrecional que la ley puede otorgar, están sujetos a la acción de la autoridad superior, los funcionarios descentralizados se encuentran en el -- ejercicio de sus poderes discrecionales sometidos a la - opinión pública de la colectividad que los han elegido.

Bonnard, que sostiene estas ideas en su tratado de Derecho Administrativo (pág. 174), caracteriza en la forma siguiente el ejercicio de los poderes de las autoridades descentralizadas: "1o. Por una acción de la opinión pública de la colectividad local; 2o. Por una cierta autonomía del poder local; 3o. Por una limitación de-

esta autonomía a causa de la acción que el poder central puede ejercer sobre las autoridades locales".

Creemos que nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, pues el sistema --- constitucional establece como base de la organización municipal las siguientes:

1.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Const. -- Fed., Art. 115, Fracción III).

2.- El Municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y - de organización política y administrativa (Art. 115).

3.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que - señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo ca- so serán las suficientes para atender a las necesidades- municipales, (Art. 115, Fracc. II).

4.- Cada Municipio será administrado por un --- Ayuntamiento de elección popular directa (Art. 115, Fra- ción I).

Como se ve, las bases enumeradas coinciden sen-

siblemente con los caracteres que la escuela clásica ha señalado como esenciales del regimen de descentralización; pero no obsta para que podamos utilizar el punto de vista realista que examinamos anteriormente para caracterizar nuestro regimen municipal, ya que en último extremo ese punto de vista no constituye otra cosa sino una apreciación especial sobre los mismos hechos que sirven de base para la construcción que ha realizado la escuela clásica.

Además en el propio artículo 115 constitucional las fracciones IV y V que se adicionaron en Febrero de 1976, se facultó a los Municipios para concurrir con la Federación y las entidades federativas en la regulación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos. (Ley General de Asentamientos Humanos, D.O., -- Abril, 1976).

Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo a la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los Municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el Municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la-

organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar.

En consecuencia, el Municipio así considerado - tiene en la ley que lo crea o lo reconoce su Carta Constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios - de que dispone para actuar.

Es punto de trascendental importancia jurídica - y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del Municipio. Esa libertad, a nuestro modo de ver, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos de la propia Constitución debe basarse, por una parte, en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del Municipio y, por otra, en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal respecto a las autoridades centrales. La elección que hacen los administrados de los órganos de representación del Municipio, trae por consecuencia el control que la opinión pública ejerce sobre los actos discrecionales de las autoridades que designa, en forma tal, que dicho control se sustituye al que en el régimen centralizado realizan las autoridades superiores

respecto de las inferiores.

Además, la propia autonomía descansa, según las bases apuntadas, en el relajamiento de los vínculos que unen a la organización municipal con la organización central del Estado. La injerencia directa y despótica que las autoridades centrales llegaron a tener en la administración municipal por medio de los prefectos políticos, determinó un movimiento de reivindicación en favor de la libertad del Municipio, que se ha cristalizado en las disposiciones del artículo 115 constitucional, en el cual se previene, como antes indicamos, que no habrá ningún intermediario entre el Municipio y el Gobierno del Estado. De tal modo que, en esta forma, las relaciones entre la organización central y la descentralización no están sujetas o no son ya las de fiscalización absoluta que los prefectos políticos realizaban, sino sólo las que derivan del control que los Poderes que constituyen el Gobierno de cada Estado ejercen para conservar la unidad interna del mismo en los términos que las leyes establecen.

Ese control se ejerce por el Poder Legislativo-Local, que fija el estatuto de las municipalidades determinando su organización y su funcionamiento, y que, además, de acuerdo con la fracción II del artículo 115, se-

ñala las contribuciones que forman la hacienda de los Municipios.

El Poder Ejecutivo también controla los actos - realizados por los Municipios, y así no son estrañas en las leyes correspondientes disposiciones por virtud de - las cuales ciertos actos de los Ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que se otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una larga duración.

Por último, el Poder Judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto de -- los actos del Municipio.

El Municipio con personalidad moral requiere de órganos que lo representen.

De acuerdo con el sistema de la legislación mexicana, los órganos de representación del Municipio están constituidos por el Ayuntamiento y por el Presidente Municipal, ambos de elección popular directa, en los términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución.

El Ayuntamiento constituye un cuerpo deliberan-

te con facultades no sólo de carácter consultivo, sino - principalmente con facultades de decisión. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento.

Procurando resumir los rasgos generales de la - legislación mexicana en materia municipal, podemos decir que el Municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías:

1.- Facultades para la administración de los intereses locales del Municipio;

2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal;

3.- Facultades que tiene el Ayuntamiento como - primera autoridad política del lugar.

De dicha legislación es difícil desprender un - criterio para distinguir cuáles sean los intereses locales cuya atención está encomendada al Municipio y en qué casos debe proceder a hacerse cargo directo de la atención de las necesidades locales.

Propiamente, respecto de la primera cuestión, -

las leyes arbitrariamente hacen la separación de los intereses que reputan locales para encargarlos al Municipio. De tal manera que en la duda sobre si un interés determinado debe estar a cargo del Municipio, habrá que -- considerar que, como el regimen de éste es de carácter - excepcional, debe existir disposición expresa que consigne la facultad para poderla incluir dentro de las atribuciones municipales.

La reciente Ley General de Asentamientos Humanos (D.O. de 26 de Mayo de 1976) ha venido a señalar, - de acuerdo con la adición de las fracciones IV y V al artículo 115 constitucional, importantes atribuciones a -- los Municipios al determinar su concurrencia con los Estados y la Federación para la ordenación y regulación de tales asentamientos en el territorio nacional y al efecto les ha facultado para que el ámbito de su jurisdic-- ción dicten las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a los planes respectivos y en general - proveer a la exacta observancia de la planeación urbana- (Arts. 1o., 9o. y 17).

Por lo que hace al segundo punto, o sea el que consiste en determinar los casos en que el Municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las ne-



cesidades locales pueden señalarse dos tendencias claramente definidas: Una que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad, y otra que sostiene que, cuando la satisfacción de los intereses locales puedan realizarse por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención de esos intereses locales.

La municipalización de los servicios públicos - realizada en la práctica respecto de algunos de ellos, - como son los de provisión de aguas, alumbrado público, - etc., presenta ventajas desde el punto de vista económico para los Municipios, puesto que tales servicios constituyen fuentes de ingresos. Esa municipalización constituye, además, una de las pretensiones de los regimenes socialistas, porque por medio de ella la comunidad recibe directamente la utilidad por la explotación de -- los servicios que, en otra forma, iría a parar a manos -- de contratistas o concesionarios que sólo intervienen -- por motivos de lucro. Sin embargo, en contra de tales razones se ha objetado que al intrusión política en el -- manejo de empresas que pueden organizarse comercialmente ha sido experimentado en la práctica con funestos resultados para los servicios, que, en la mayoría de los casos, lejos de obtener utilidades, arrojan déficits de -- consideración que tienen que soportar los contribuyentes

y sin que sea tampoco una razón de menor importancia la de que esos mismos intereses políticos no son suficiente garantía para la continuidad y la regularidad de los servicios, ni constituyen motivo de impulsión para el mejoramiento de los propios servicios.

El segundo grupo de facultades que corresponde al Municipio es, como antes dijimos, el constituido por todas las que se refieren al manejo de su patrimonio.

El Municipio, de acuerdo con el sistema constitucional, goza de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Es, pues, propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza.

Las facultades relativas al manejo del patrimonio del Municipio naturalmente tienen que estar en relación con los bienes que formen dicho patrimonio.

El tercer grupo de facultades de los Ayuntamientos está formado por las que se les atribuyen como primera autoridad política del lugar, carácter que les está reconocido por la legislación constitucional.

Como primeras autoridades locales, los Ayunta--

mientos auxilian a las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a éstas interesan. Este auxilio lo prestan tratándose, por ejemplo, de la organización de las elecciones para Poderes Públicos del Estado o de la Federación, para la integración de los jurados, para la aplicación y ejecución de leyes que dicta el Poder Central.

En el ejercicio de esas atribuciones, el Municipio no obra con la autonomía que tiene respecto de los otros dos grupos de atribuciones a que nos hemos referido, y sobre el particular puede considerarse que los Ayuntamientos actúan ya dentro del sistema de centralización, quedando por lo mismo, sometidos a las facultades que hemos visto que las autoridades superiores tienen respecto a las inferiores de dicho regimen.

Además, con su carácter de autoridad política, el Municipio es el encargado del mantenimiento del orden dentro de su jurisdicción territorial; de formular los reglamentos de gobierno y de las actividades comerciales, industriales, culturales y de salubridad, etc., etc., y de vigilar su cumplimiento.

c).- FELIPE TENA RAMIREZ.

OBRA: DERECHO CONSTITUCIONAL.

La constitución coloca al Municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Dentro del capítulo que consagramos a estos últimos hubiera podido ser estudiado, por lo tanto, el Municipio; pero el Municipio no es mero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, merecedora por ello de un estudio aparte. Lo abordaremos desde el punto de vista constitucional y al hacerlo trataremos de soslayar lo relativo a la organización municipal propiamente dicha, materia que corresponde a una rama especial del derecho administrativo.

Es pertinente aclarar esta última afirmación. - El Estudio del derecho relacionado con el Municipio ha alcanzado recientemente un auge singular en varios países de Latinoamérica, entre los que infortunadamente no figura México. En la Universidad de la Habana existía -- desde 1906 una cátedra de Gobierno Municipal, servida sucesivamente por los profesores Francisco Carrera Justiz, Ramiro Capablanca Graupera y posteriormente Adriano G. - Carmona Romay, quien ha escrito numerosas obras en pro del Municipalismo. En Argentina encabezan el movimiento-

Rafael Bielsa y Alcides Greca, este último director de la Revista de Derecho Administrativo Municipal. En Brasil se publica por Ives Orlando Tito de Oliveira la Revista de Direito Municipal. En la Universidad de Guayaquil, la cátedra de la materia está a cargo del Doctor - Sebastián Velázquez Sciacaluga. Se han celebrado conferencias panamericanas de Municipios en la Habana, Santiago de Chile y Lima.

Este despertar de municipalismo se ha propuesto, entre otras metas, la de hacer del derecho municipal una disciplina jurídica autónoma. Independientemente de su importancia, es lo cierto que el derecho municipal no alcanza aún tradición vigorosa en la cátedra y en la bibliografía, suficiente para justificar un sitio autónomo. Es por ello que lo seguimos considerando una rama especial del derecho administrativo, cuyas bases de índole constitucional nos toca esclarecer.

En el parangón que para fijar los perfiles del Estado miembro hubimos de establecer entre éste y el Municipio, advertimos que, aunque en ambos casos se trata de fenómenos de descentralización, sin embargo la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en

el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva.

Si hemos de penetrar ahora en el otro término - de la comparación, debemos ratificar que "el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales". Aun los llamados estatutos autónomos; por ejemplo, los bandos de policía y un buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como un desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central. Debemos hacer notar, no obstante, que existe la tendencia a reconocer al Municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica.

Nuestra Constitución nada dice al respecto, pero las Constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la Ley Orgánica Municipal, en ningún caso compete al órgano municipal, lo que está de acuerdo con el principio de la división de poderes, que no toleraría la ampliación de la función legislativa a otro titular del que la tuviese en exclusividad, según es el Poder Legislativo (salvo en situaciones extraordinarias que autorizan su delegación en el ejecutivo). Ni siquiera en la Constitución del Estado de Hidalgo se llegó a la conclusión de confe

rir la función legislativa al llamado Poder Municipal, - que según hemos visto establece dicha Constitución.

Excluida la competencia legislativa, debemos -- precisar el contenido de la descentralización municipal, lo que nos pondrá en contacto con el artículo 115 de la Constitución Federal, cuyos primeros párrafos se refieren al Municipio Libre. Por razón de método nos hemos de separar del orden seguido en el precepto de referencia.

En su fracción III el artículo 115 determina -- que "los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". A nuestro ver -- ese precepto no zanja, por sí solo, la vieja querrela - entre quienes afirman que el Municipio es de formación - natural y anterior al Estado y aquellos otros que lo consideran como creación del Estado. Es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas comúnmente en familias para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas esas condiciones, y reconocida su existencia por la autoridad, surge el Municipio con - la personalidad jurídica que ipso jure le otorga la Constitución Federal. De este modo se desplaza hacia la legislación local del problema del nacimiento del Municipio a la esfera del derecho.

En su párrafo inicial el artículo 115 dispone - que los Estados tendrán "como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, - el Municipio Libre". La fórmula es inexacta. Un Estado--miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en Municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto - modo antagónica a la municipal cuanto porque la descen--tralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conducirá al caos. La división territo--rial de los Estados no tiene por base al Municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extenas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza - principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los Municipios.

Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del Municipio y - al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que a la Constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del Municipio y su relativa subordinación al Estado.

El fenómeno apareció por primera vez en el dereo



cho público de Roma. Explica Mommsen que al deseminarse por toda la península itálica la ciudadanía, perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la Comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de Ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de la ciudad. "Lo cual dió origen, dice el mencionado autor, al nuevo derecho municipal, éste es, al derecho de la Ciudad dentro del Estado.

El antiguo Municipio romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Referido especialmente a España -- (por el interés que como inmediato antecedente histórico representa para nosotros), el Municipio fue favorecido durante la conquista con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas, y, además, como auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza. Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal, la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de Abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V.

Más ya para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida en favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de Vilalar representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta. En Inglaterra las cosas ocurrieron a la inversa, pues gracias a que los burgos presentaron un solo frente con la nobleza, las libertades inglesas no naufragaron cuando de la agonia del feudalismo surgieron todo poderosas las monarquías unificadas.

El papel que históricamente ha jugado siempre el Municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad. Así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del Municipio. "La lucha por la autonomía local, afirma, fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático". "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, agrega, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización". No podemos estar de acuerdo con este último aserto. Si el Municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, a que constituye una-

forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como Municipio, una zona descentralizada. Aún en un Estado rigurosamente democrático, al Municipio debe continuar existiendo a título un reductor final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el Municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la organización del Estado. Es, pues, el Municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra. Por lo demás, la democracia perfecta está muy lejos de ser la forma final e inmutable de ningún Estado; la crisis actual de la democracia lo confirma. De allí que el solo hecho de que en determinado momento un Estado alcance la cúspide de la democracia no autoriza a liquidar, dentro de ese Estado, la misión histórica y social del Municipio.

Cuando el artículo 115 proclama la libertad del Municipio, reivindícala como base y esperanza de la demo

cracia mexicana, esto es, trata de que el Municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático. Para darnos cabal cuenta de la meta propuesta por la Constitución, conviene hacer breve recorrido por la historia del Municipio en México.

Es el Municipio la institución que tiene en --- nuestros fastos el origen democrático más puro. El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador, en ausencia del Rey, - los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.

Bajo la dominación española fueron los Ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte de los oficios del Ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las Ciudades y pueblos de españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.

Pero esta mezquina participación de la voluntad general en el gobierno de los Ayuntamientos no fue bastante a imprimir fisonomía política a los Municipios.

Al decir de Miguel Macedo, "el Municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después".

En 1808 el Ayuntamiento de la Ciudad de México, que abrigaba inquietudes de emancipación, trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo, le tocaba reasumir la soberanía.

El hecho se explicaba, no en función de la autonomía municipal (que no existía), sino porque el Ayuntamiento de la Capital había ido a parar a manos de los criollos, quienes por su capacidad y por su riqueza estaban en condiciones de adquirir en venta o por herencia los oficios concejiles. No era que el Ayuntamiento actuara en nombre de una ciudadanía que con su voto le hubiera dado su representación, sino se trataba de una clase poderosa social y económicamente que había obtenido por medio distintos del sufragio los principales cargos del cabildo y que desde allí intentaba hacer la independencia en beneficio propio.

Desde la independencia hasta el triunfo de la República en 67, los Ayuntamientos resienten el desorden

que entonces prevalecía.

Instituciones democráticas, parecería que los Municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido libera. Pero no fue así; las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las --- Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.

El Acta Constitutiva, la Constitución de 24, el Acta de reformas de 46 y la Constitución de 57 no dedican ni un solo artículo a los Ayuntamientos; esta última mencionalos tan sólo cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del Municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de ---- 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.

En cambio, la Constitución centralista de 36 los organiza minuciosamente en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley entre los cuales el 25 señala como objetos de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales y de las casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las -

escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la constitución, reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario. Las Bases Orgánicas de 43 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía Municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, Fracs. X y XIII). Mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio emanado de la intervención francesa dio normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días. Dice al respecto Miguel Macedo: "El Imperio estableció el regimen municipal de alcaldes renun- ciosos, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los Ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna. Tal sistema dio buenos resultados en la Ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes; las rentas subieron a 733.000, 840,000 y 956,000 pesos en los años de --- 1866, para descender a 215,000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la República, y aunque esos resultados hayan sido debidos en gran parte al celo y dotes poco

comunes del distinguido alcalde de México, Ignacio Trigueros, - tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente, a arraigar en nuestro sistema administrativo, como más conforme con el buen principio de no -- confiar la administración a cuerpos colegiados y concejibles, - sino a funcionarios unitarios y remunerados; pero el Imperio - lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido.

Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal Ayuntamiento del país, como era el de la Ciudad de México, se gobernará todavía a principios de este siglo en que escribió Macedo su obra citada, por las ordenanzas centralistas de 1840 a 1841.

Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los --- Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o can--- tón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 36 (art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacía se incom-



patible con cualquier asomo de libertad municipal.

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno - de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró - entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre. Los mismos partidarios del antiguo regimen convinieron al cabo en que "la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos -- acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas- fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental,- por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odio--sas.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del Municipio Libre constituía "la diferencia más importante, y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857".

El proyecto del Primer Jefe no contenía más regla,- en relación con el Municipio Libre, que la de los Estados tendrían "como base de su división territorial y de su organiza--

ción política, el Municipio Libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el gobierno del Estado".

La asamblea entera, sin una sola discrepancia, admitió que la autonomía municipal que postulaba el proyecto carecía de un elemento que le era indispensable, según debe ser - la autonomía financiera. Pero cómo asegurar al Municipio recursos propios y suficientes, fue problema que dividió y desorientó al Constituyente. El primer dictamen relativo al Artículo 115 proponía como fracción II la recaudación de todos los impuestos (estatales y municipales) por el Municipio, la contribución del Municipio a los gastos del Estado en la porción señalada por la legislatura, el nombramiento de inspectores por el Ejecutivo para percibir la parte correspondiente - al Estado y vigilar la contabilidad del Municipio, la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los Municipios.

El sistema propuesto era evidentemente inadecuado - pues al dejar en manos de los Municipios la recaudación de toda clase de impuestos inclusive los que por corresponder al Estado les son ajenos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente de cada Municipio. Esta confusión, agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte,-

suscitó una de las más vivas oposiciones registradas en el seno del Congreso.

Retirado el dictamen, la Comisión se dividió a su vez. Los Diputados Machorro Narvaez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sensata, entre las muchas que se presentaron durante los interminables debates, al clasificar concretamente los ingresos que debían corresponder a los Municipios; en caso de conflicto, si aparecía entre el ejecutivo y el municipio decidiría la legislatura, y si surgía entre ésta y el Municipio, resolvería el Tribunal Superior. Los Diputados Medina y Jara formularon un voto particular, donde en términos demasiado generales se proponía que la Hacienda de los Municipios "se formara de -- las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio; las controversias entre los poderes del Estado y los Municipios serían resueltas por el Tribunal Superior.

En la sesión permanente que puso fin a los debates -- del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de Enero de 1917, -- se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre. -- Las propagandas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates habían acabado por agotar la residencia física de los representantes. Cuando le llegó el turno a -- la fracción II del artículo 115, último de los asuntos tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la reforma --

agraria, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Retirado el voto particular de Medina y Jara, nadie se refirió al dictamen de Machorro Narvaez y Méndez. Alguien propuso que se tomara como base para la discusión el proyecto del Primer Jefe. De pronto el Diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II que la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

Para llenar el vacío el proyecto del Primer Jefe, se plantearon, como se ha visto, las más variadas soluciones en torno a la autonomía financiera del Municipio. Dos soluciones aparentemente opuestas (la del primer dictamen, que hacía partícipe al Estado de los ingresos del Municipio, y la aprobada que hace partícipe al Municipio de los ingresos del Estado) -- adolecieron del mismo defecto, consistente en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al Municipio. Nadie advirtió que el camino a seguir lo indicaba el segundo dictamen, que sus autores no acertaron a defender. De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales.

Atraída su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del Municipio: La forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. En todos los proyectos se había -- propuesto alguna solución, y en este punto también se destacaba por su buen sentido, el segundo dictamen, a lo largo de las discusiones se había insistido sobre el tema, sin ninguna voz disidente respecto a la necesidad de la medida; pero por desgracia el impensado final a que condujo el cansancio de la -- asamblea hizo olvidar la defensa del Municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías.

De este modo el Municipio Libre ingresó a la Constitución con los dos defectos sustanciales que acabamos de señalar. Ellos han sido aprovechados por las Constituciones de algunos Estados para socavar la libertad municipal y han colaborado sin duda al hasta ahora escaso éxito de la democracia del Municipio, la cual adolece por lo demás del vicio común a toda nuestra democracia por cuanto se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente -- para defenderse. Las medidas protectoras de la democracia, -- que en forma negativa instituye el Artículo 115 al vedar la -- reelección inmediata de los integrantes propietarios del Ayuntamiento, no alcanzan a purgar los vicios radicales de la institución.

La prohibición contenida en la fracción I del Artículo 115, en el sentido de que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, aunque dirigida a extirpar las antiguas prefecturas como medio de favorecer la independencia de los Municipios, ha impedido por -- excesiva los consorcios Municipales, tan convenientes para unificar en zonas la actividad económica de varios Municipios y -- para fortalecer políticamente a las que por ahora no son sino entidades aisladas entre sí, cada una por separado a merced -- de los gobiernos centrales o de facciones políticas.

Mas a pesar de los defectos del sistema, acertaron -- los constituyentes de Querétaro cuando proyectaron el Municipio Libre como escuela primaria de la democracia, ensayo del -- gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica, que -- requiere no sólo independencia al emitir el voto, sino entereza para hacerlo respetar. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del país en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad.

## C O N C L U S I O N E S

Una vez que he tratado de llevar a cabo un estudio - más a fondo y a conciencia, de un tema que hoy en día es de -- gran actualidad, como lo es la Reforma al Artículo 115 Constitucional, quiero manifestar al emitir mi opinión en este análisis algunos puntos que los considero de gran importancia, en virtud de que es un tema de gran actualidad pero también con sus problemas muy cambiantes y que indudablemente hay mucho de que hablar en cuanto al llamado Municipio Libre.

1.- Desde el principio de este estudio y en la parte introductiva del mismo, manifesté que el Municipio constituye la base de la división territorial y de organización política y administrativa de nuestro País; conforme al Artículo 115- Constitucional que nos habla del Municipio Libre, en cuanto a este precepto legal considero que dentro de la práctica administrativa, no existe tal libertad, por este motivo considero que la mayoría de los autores no le prestan la debida atención o será que como eruditos en el derecho y a sabiendas de que en la teoría es una cosa y en la práctica otra, por lo cual no consideran necesario analizar lo del Municipio Libre, o será que yo le estoy dando demasiada importancia a un tema de actualidad; pero no lo considero así, porque como lo expongo a través del presente estudio desde la parte introductiva hasta llegar a la opinión de los grandes jurisconsultos sobre el estu--

dio del Municipio y del Artículo 115 Constitucional y más concretamente en el Capítulo Segundo de donde se desprende que el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamiento. El primero es el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas a las leyes fundamentales tanto de la República como del Estado. El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad. El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los Ayuntamientos como órganos colegiados y de liberantes que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

2.- Existe bastante confusión en cuanto a lo referente al Municipio y el Ayuntamiento que aún así nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115 manifiesta que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento, etc. etc., en la actualidad estos conceptos presentan cierta dificultad para su distinción, razón por la cual en el Capítulo Tercero, se manifiesta primeramente lo relativo al Municipio haciendo un poco de historia, y de igual forma -- porque es considerado la base de la organización social, política y administrativa del país; subsecuentemente expongo la diferencia que existe entre Ayuntamiento y Cabildo remitiéndome a la Constitución Política del Estado de Morelos, en virtud de considerarla la más precisa a este respecto del presente estudio.



CONCLUSION.- En el presente trabajo referente analizar la ambivalente situación del llamado "Municipio Libre" con forme a las reformas del Artículo 115 Constitucional según mi opinión el precepto legal deberfa de quedar así:

Artículo 115.- El Municipio adoptará, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización polftica y administrativa, el Municipio Libre con forme a las bases siguientes:

1.- 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 perfodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el

período inmediato como propietarios a menos que hayan estado - en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamien--tos, 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 miem --bros, hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

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 procediera que entrare en funciones -- los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legis--laturas designarán entre los vecinos a los consejos municipa--les que concluirán los períodos respectivos.

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

NOTA: - Conforme a este punto se le reconoce a las - legislaturas locales su función como órgano representativo del poder legislativo.

2.- 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 go -- bierno y los reglamentos, circulares y disposiciones adminis-- trativas de observancia general dentro de sus respectivas - -- jurisdicciones.

NOTA: Conforme a este punto se le reconoce a las le gislaturas locales su función como órgano representativo del - poder legislativo.

3.- Los municipios tendrán a su cargo los siguien-- tes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad Pública y tránsito

i) Los demás que la capacidad técnica de cada municipio lo determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas del mismo, 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.

NOTA: En relación con este punto estoy haciendo la modificación de que el municipio necesita concursar con el estado para tener a su cargo los servicios públicos; porque las autoridades municipales son las más enteradas de la problemática y tienen la obligación de prestarlo a la comunidad; además modifiqué el inciso i) porque también deberán prestar los servicios públicos que la capacidad técnica de cada municipio lo determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas del mismo.

4.- 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 los ayuntamientos en coordinación con las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

\* Percibirán los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones que establezcan los ayuntamientos; en coordinación con las legislaturas locales apegándose a las condiciones territoriales, socioeconómicas, necesidades -- primordiales.

\* Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones - relacionadas con la administración municipal de las contribuciones que considere no contar con la capacidad administrativa y financiera para realizarlo..

\* Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios directamente y con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por - los ayuntamientos de cada municipio en coordinación con las legislaturas de los Estados.

\* Los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo.

\* Las leyes federales, ni las Constituciones de cada Entidad Federativa no limitarán la facultad de los ayuntamientos para establecer conforme a sus necesidades, condiciones territoriales, socioeconómicas, reglamentar y establecer lo referente a los incisos a) y c); pero con la restricción de que --

los ayuntamientos al emitir sus preceptos 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.

\* Los ayuntamientos de cada municipio aprobarán las leyes de ingresos así como los presupuestos de egresos; con base en sus ingresos disponibles asimismo revisarán sus cuentas-públicas y manejos hacendarios de la Tesorería de su Municipio.

NOTA: En cuanto a este punto existe una completa modificación en los siguientes puntos:

Párrafo I, los ayuntamientos en coordinación con las legislaturas establezcan a su favor contribuciones, otros ingresos, esto es que el propio ayuntamiento decida conforme a sus necesidades primordiales sus contribuciones, ingresos, - - egresos en coordinación con las legislaturas estatales.

Párrafo II.- Deben los municipios percibir todos -- los ingresos que le correspondan por la actividad que desarrolla ya sea impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, - contribuciones o cualquier otro.

Párrafo III.- La celebración de convenios del municipio con el estado debe emanar de la voluntad del ayuntamiento en virtud de que se considere no contar con la capacidad administrativa y financiera para realizarlo y no una facultad -- por parte del estado.

Párrafo IV.- La federación deberá cubrir directamente a los municipios las participaciones federales que le correspondan, conforme a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por los propios ayuntamientos en coordinación con las legislaturas de los estados; esto es una forma más expédita y rápida para que el municipio perciba lo que le corresponda por participaciones federales y evitará que el estado haga uso diferente de las participaciones mientras entera al municipio la cantidad que le corresponda.

Párrafo VI.- En cuanto a este párrafo no deberá --- existir limitación por las leyes federales, ni por las constituciones de cada entidad federativa nada más la que marca la propia constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en este mismo párrafo.

Los ayuntamientos deberán aprobar tanto las leyes de ingreso así como los presupuestos de egresos lógicamente con -- asesoreamiento de los ayuntamientos y en base a sus ingresos -- disponibles teniendo también la facultad de revisar la cuenta-

pública y el manejo hacendario de la Tesorería Municipal.

5.- 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

6.- 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 Material.

7.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipi---



píos donde residieren habitual o transitoriamente.

B.- Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será 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 aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El Gobernador sustituto Constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta de absoluto del constitucional, aún cuando tengan 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 período.

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

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

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

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

10.- La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo -- económico y social lo haga necesario.

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

## B I B L I O G R A F I A

ITALO ALTIERI.- MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL.

HACIENDA MUNICIPAL.- REVISTA EDITADA POR EL INSTITUTO -  
PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS. -  
INDETEC.

CURSO SOBRE EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA DE - -  
COORDINACION FISCAL, INDETEC. 1982.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1980.

CURSO SOBRE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACION  
HACENDARIA MUNICIPAL, INDETEC 1983.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
EDITORIAL TRILLAS, 1984.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE -  
SONORA, 1979.

LEY NUMERO 43 ORGANICA DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, - -  
1984.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE H. CABORCA, SONORA.

CONVENIO UNICO DE COORDINACION FISCAL.

"AGENDA DEL PRESIDENTE MUNICIPAL", EDICION A CARGO DE LA DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DEL - DESARROLLO URBANO DE LA SUBSECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

REVISTA FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL DE LA - SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, 1984.

APUNTES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE JOSE R. CAS TELAZO.

DERECHO ADMINISTRATIVO, AUTOR: GABINO FRAGA, EDITORIAL PORRUA, 1977.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, AUTOR: FELIPE TENA - RAMIREZ, EDITORIAL PORRUA, 1983.

EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, AUTOR: MARTHA CHAVEZ PADRON, EDITORIAL PORRUA, 1983.