

24' 120

IMPRESA DE LA UNAM  
MEXICO, D.F. 1988



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

## ANALISIS DE LA ESTIPULACION LABORAL CONTENIDA EN LA FRACCION VIII DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**BERNARDO**

**HERNANDEZ**

**SANCHEZ**

8449515-6

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1988



## **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 está 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

Págs.

Introducción.....

### CAPITULO I

#### EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1. ORGANIZACION COLONIAL.....	1
1.2. EL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ..	7
1.3 LA CONSTITUCION DE 1824.....	13
1.4. LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS.....	17
1.5. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857.....	21

### CAPITULO II

#### EL ARTICULO 115 EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y LAS REFORMAS DE 1983 Y 1987.

2.1. ANTECEDENTES EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS...	24
2.2. INICIATIVA DE VENUSTIANO CARRANZA.....	33
2.3. DISCUSIONES EN EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO.	37
2.4 TEXTO APROBADO.....	42
2.5. MOTIVOS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 Y 1987.....	44

	Págs.
2.6. PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA.....	47
2.7. ANALISIS DE LA ESTIPULACION CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL.....	56

### CAPITULO III

#### ORGANIZACION POLITICA MUNICIPAL

3.1 CONCEPTO DEL MUNICIPIO.....	59
3.2. CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO.....	63
3.3. INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	65
3.4. EL PRESIDENTE MUNICIPAL.....	69
3.5. EL SINDICO Y LOS REGIDORES.....	73

### CAPITULO IV

#### EXAMEN DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL

4.1. SECRETARIA MUNICIPAL.....	80
4.2. TESORERIA MUNICIPAL.....	84
4.3. DIRECCIONES O DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.....	88

CAPITULO V

REGULACION JURIDICA LABORAL DEL ESTADO DE MEXICO.	
5.1. ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PUBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL.....	93
5.2 RECLAMENTO DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.....	102
5.3. LEY ISSEMYM.....	105
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFIA.....	113

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

El hacer un análisis al Municipio, y éste como organización política, que tiene sus antecedentes desde Grecia, Roma, España y México, en su forma de calpullis, es tratar de ver la verdadera forma directa que se tiene con el pueblo, donde éste los elige por votación directa.

Querer hacer una remembranza de los pasos de evolución del Municipio como institución del Pacto Federal, así como recordar los constituyentes que de un modo u de otro, con sus valiosas participaciones consagraron en la Constitución de 1917, el artículo 115 que fortalece a los Ayuntamientos, es estar presente con la idea de seguir avanzando, en una sola consigna la de llegar a tener un verdadero y auténtico Municipio Libre, con el cual el pueblo logre obtener mejores servicios dentro de su expresión territorial.

Dentro del marco jurídico, que otorga la estipulación Constitucional respecto a las relaciones de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, en la fracción VIII del artículo 115 Constitucional, está otorgando la competencia a los Estados, para que legislen en el aspecto laboral y con ésto se logre una seguridad Social, a la que todos los Mexicanos tenemos derecho, y que como base se ha tomado las bases establecidas en el artículo 123 vigente.

En este trabajo, en el cual pongo a consideración con la sencillez y generosidad de los Maestros que integrarán

el cuerpo del Jurado, algunas propuestas en las conclusiones, con el afán de que éstas u otras proposiciones conlleven a seguir fortaleciendo nuestras Instituciones, que consagradas en la Carta Magna, es la garantía de todos los ciudadanos, que deseamos seguir avanzando positivamente en el Municipio Libre.

## C A P I T U L O I

### EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN MEXICO

#### 1.1 ORGANIZACION COLONIAL

Antes de comentar directamente la evolución del Municipio, es preciso mencionar que aparece en la historia, en las instituciones locales de la antigüedad grecolatina. Ahí se encuentran las raíces institucionales del Régimen Municipal de tipo occidental.

No es menos importante mencionar brevemente que si en Grecia aparecen los primeros rasgos del municipio, a Roma también se le considera como cuna de éste, ya que la mayoría de los tratadistas apoyan que también su origen se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y patricios de la antigua República.



Al entrar los romanos a España, establecieron al lado de las Colonias los municipios que eran ciudades libres, a las cuales Roma les concedía el derecho de gobernarse por sus propias leyes.

Un aspecto importante son las instituciones visigóticas en el desarrollo del municipio español; esa importancia enfocada primordialmente en el funcionamiento del cabildo o Ayuntamiento.

La monarquía de los visigodos era de carácter electivo; en España, en la época visigótica, todas las fuerzas vivas del país colaboraban con el gobierno y esta asamblea legislativa, llamada concilio, era de carácter político-administrativo, siendo lo que constituye el antecedente inmediato de las Cortes, que tuvieron gran importancia, ya que contribuyeron a dar vigor a la vida municipal y al Estado mismo.

Una vez tratados brevemente algunos aspectos del municipio, nos referiremos concretamente a la organización colonial de éste.

"La Organización Colonial nos enmarca desde el siglo XVI al XVII y, es importante señalar que, dentro de su régimen municipal se caracteriza por hechos que sobresalen en la Organización Colonial." (1)

Es una etapa en preponderancia de los peninsulares en el control de los Ayuntamientos, ya que existía la particularidad de la venta de cargos concejiles, así como las

---

(1) Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, S.A., cuarta edición, México D.F. 1985, págs. 133 y 134.

regidurías con perpetuidad, con lo que los criollos motivaran su resentimiento, que más tarde culminarían con la eclosión de 1767.

Luis Chávez Orozco dice que el criollo dejó de sentirse español para sentirse mexicano, ya que éste era un renegado de su misma raza. "El español nacido en la Nueva España heredaba el patronímico de su familia, pero se despojaba con arrogancia del gentilicio de su raza; se llamaba a sí mismo, en tono orgulloso, criollo." (2)

Otro hecho importante dentro de la organización colonial es el declive del poder municipal, registrado en el siglo XVI al XVII, una vez que llegaron a América los efectos retrasados de la derrota comunera en Villalar en 1521.

Algunos estudiosos del Derecho se han atrevido a decir que el municipio llegó a nosotros moribundo. Este juicio podría ser válido en algún momento, pero con la entrada de la etapa del sistema municipal castellano de 1519-1521, así como el derecho de poblaciones para celebrar reuniones, se vigorizó la institución, ya que en 1524 y 1526 se reunieron en México los procuradores de todas las ciudades de la colonia. Aunque hubo limitaciones a partir de 1530, en que Carlos V limitó definitivamente a la voluntad Real, los derechos de reunión de las ciudades de la Nueva España.

Otra característica, dentro de esta gran etapa, fue la coexistencia-existencia simultánea de los municipios españoles e indígenas. Dentro de esta coexistencia,

---

(2) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., pág. 133.

mientras que la legislación a partir de 1531 su intención política en adelante era la de unir el Régimen local, en cambio la tradición, los usos y las costumbres separaban de un tajo los tipos de asociaciones locales para blancos y para indios.

En este gran desarrollo del municipio, es claro dejar asentado que este ciclo fue el de mayor actividad colonizadora por la influencia de las ordenanzas de población. También se debe tener presente que es la etapa de organización política del municipio, en la que se resintieron medidas centralizadoras que debilitaron el carácter democrático, como lo fue la venta de cargos concejiles y la facultad que usó el Virrey para nombrar regidores honorarios entre los peninsulares llegados de la Colonia.

"De aquí que la conquista y la colonización fueron en todo tiempo a la usanza pre-villalar". (3) Se puede decir que las mismas ordenanzas de población conservan ese espíritu.

"En cambio la superestructura política, presentada por los cabildos seculares, si corrió, pero a contar de 1523, la suerte de la península de la época de Carlos V. El gobierno municipal fue con la facultad central de nombrar regidores, con la revisión de las ordenanzas de cabildos, con la decisiva intromisión de alcaldes mayores o corregidores- no empleados en la Villa Rica en 1519 y sí en el Municipio Metropolitano en cuanto al alcalde mayor". (4)

-----  
(3) Ibidem; pág. 135.

(4) Ibidem; pág. 135.

No hay que olvidar que el 22 de abril de 1519, Hernán Cortés crea el primer Ayuntamiento en México, al cual se le llamó Villa Rica de la Veracruz.

Retomando las anteriores ideas planteadas en la organización colonial del municipio, se debe dejar establecido que las primeras ordenanzas de 1524 y 1525 tuvieron primordial importancia, ya que éstas regirían al Ayuntamiento en esta etapa, por lo que analizaremos las Ordenanzas de Cortés de 1525.

En las Ordenanzas de 1525 se disponía:

1. Que en cada Villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Los nombramientos habían de hacerse el primero de enero de cada año.

2. Que habría un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, cuidando que se vendieran las cosas al precio que ellos fijaran y señalando los lugares donde había de tirarse la basura.

3. La prohibición a los rescatadores de comprar las mercancías que llegaren a la Villa, sino después de treinta días.

4. El abasto de carne, que se remataba por pregón hasta adjudicarlo a quienes hubieren ofrecido dar la carne más barata. Se prohibía matar los animales en ningún otro lugar que no fuera el designado al efecto, el cual debía estar fuera de la población y situado de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.

5. La hortaliza, el pan y el pescado habfan de venderse precisamente en la plaza pública y el pan había de tener el peso y el cocimiento señalados por el consejo.

6. Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habfan de acudir a misa.

7. Que todos los vecinos tenfan que residir en su villa a lo menos en las pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.

8. Que el Consejo era el único que tenfa facultades de dar tierras para labor, ganado o solar para casa.

9. Que ningún sitio de ganado podía darse a distancia menor de media legua de cualquiera sementera de españoles o de indios. Que los dueños debfan de tener fierro para marcarlo, debidamente registrado ante el escribano de la villa.

10. Que los alcaldes y regidores no podfan celebrar cabildo sin estar presente Cortés, o su lugarteniente y que el alguacil mayor tenfa derecho de concurrir al cabildo con voz y voto." (5)

Como se pudo apreciar anteriormente, la organización colonial del municipio tiene dos perfiles importantes dentro de su evolución que son:

1. Es una etapa donde predominaba un control por parte de los peninsulares en el Ayuntamiento, esto es,

-----  
(5) Ibidem; pág. 110.

que tenía la particularidad de las tan famosas ventas de los cargos concejiles y las regidurías.

2. Esto traía como consecuencia una centralización, que desde el centro se podía gobernar, por medio de las designaciones hechas por el Virreinato. La centralización ocasionaba que se perdiera la democracia.

Retomando estos dos puntos anteriores, se debe aclarar que el principio de las ordenanzas si respetaba que se nombraran cada año los alcaldes y regidores, pero la forma de elección, que en la mayoría eran designaciones hechas por el Virreinato, ocasionaba una pérdida en la libertad de los Ayuntamientos.

## 1.2. EL AYUNTAMIENTO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ.

Dentro de la organización colonial del municipio nos encontramos que esta etapa se caracterizó por una antide-mocracia, por la forma como se otorgaban los cargos concejiles, asimismo, por la influencia que tenía el virrey en la designación de estos empleos.

Miguel Macedo dice que "el municipio fué casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fué nunca una entidad política como la de España y, con ese carácter, no existió en la época colonial."(6)

-----

(6) Tena Ramírez, Felipe., "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, S.A., XIX Edición, México, D.F., 1983, pág. 148.

Ya 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, por su capacidad económica.

En 1808, cuando Napoleón pone cautivo a Fernando VII, lo cual da origen al surgimiento de una Junta Suprema, a la que concurren e invitan a las principales ciudades del imperio español, para que envíen representantes, la ciudad de México comisionó a Miguel de Lardizábal y Uribe, pero en esta Junta Suprema, como cosa extraña, no hubo queja de ningún Ayuntamiento de la falta de representación popular o de que el poder lo ejercieran los funcionarios reales (7), lo que acusó un desinterés en la responsabilidad de los representantes de los Ayuntamientos.

Fue necesario que Miguel Ramos Arizpe, representante novohispano en las Cortes de 1810-1813, presentara el proyecto que más le interesaba sobre el establecimiento de concejos municipales.

A pesar de la oposición de muchos diputados, principalmente americanos, prevaleció el punto de vista que quedó enmarcado en el Artículo 309 de la Constitución de Cádiz, que estableció que los Ayuntamientos estarían integrados por los alcaldes, síndicos y regidores, presididos por

---

(7) Minor Franco, Rafael, "La Reforma Municipal Mexicana", Edit. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. edición, México D.F. 1986, pág. 546.

el Jefe Político donde lo hubiere o, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Aunque hubo otras propuestas de Ramos Arizpe sobre Reforma Municipal, principalmente en el derecho de los hombres libres para escoger a sus gobernantes, la cual queda inscrita en el Artículo 132 de la Constitución de Cádiz.

La Constitución de Cádiz tuvo una repercusión importantísima en la vida política de la Nueva España, precisamente durante el período en que la efervescencia por la Independencia constituía el objetivo principal.

La Constitución de Cádiz fue promulgada por las Cortes Extraordinarias Españolas el 19 de marzo de 1812. Esta constitución se dividió en 12 títulos, los cuales a su vez se dividieron en capítulos. Sobresale de esta Ley fundamental en el título respectivo a la introducción de las jefaturas políticas, ésto como una influencia del modelo francés.

En cuanto al número de elementos que constitufan los Ayuntamientos, lo determinó una ley secundaria, la cual indicó que sería en proporción al vecindario, se renovarían periódicamente por medio de un sistema electoral, que prohibía desempeñar estos cargos a quienes tuvieran un empleo en Provisión Real, ya que de no ser así, aprobaría la influencia de la Corona.

Las funciones del Ayuntamiento, según el Artículo 321 de la Constitución de Cádiz, establecía que:



Estará a cargo de los Ayuntamientos:

**Primero:** La policía de salubridad y comodidad.

**Segundo:** Auxiliar al alcalde en todo lo concerniente a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

**Tercero:** La administración en inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombren.

**Cuarto:** Hacer el repartimiento y recaudación de contribuciones, así como remitirlas a la respectiva tesorería.

**Quinto:** Cuidar de todas las escuelas de educación primaria y establecimientos de educación que se paguen con fondo común.

**Sexto:** Cuidar de los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia.

**Séptimo:** Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

**Octavo:** Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación, por medio de la diputación provincial que las acompañará en su informe.

**Noveno:** Fomentar la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y las circunstancias de cada población.

Además, entre otras funciones, vigilaban la calidad de comestibles, agua potable, abastecimientos.

Continuando con las disposiciones de la Constitución de Cádiz, cada provincia estaba a cargo de un Jefe político superior, con una diputación respectiva, compuesta por un presidente que lo era el jefe político, su intendente y siete individuos.

Las funciones de los diputados, además de las políticas, eran de naturaleza hacendaria y, en el caso de la provincia de México, tanto el jefe político como los diputados provinciales, residían en la ciudad de México.

Los jefes políticos que presidían los Ayuntamientos eran el conducto para las relaciones, entre éstos y las autoridades superiores. Entre otras facultades de los jefes políticos era la de detener a quien sorprendieran infragante delicto.

Mientras que en la Nueva España surge el movimiento de Independencia, en España el constituyente Gaditano, crearía la Constitución de Cádiz y uno de sus objetivos sería el de impulsar una Reforma en el régimen municipal de la Metrópoli y de sus colonias.

La vigencia inicial de la Constitución de Cádiz fue efímera y accidentada en la Nueva España. En lo general, estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de

agosto de 1814 y posteriormente, de 1820 hasta la consumación de la Independencia.

Después de analizar lo anterior, se puede decir que la Constitución de Cádiz en materia municipal instaure:

- a) Un sistema de elección directa.
- b) La no reelección de los funcionarios municipales.
- c) Renovación de los cargos cada año." (8)

Se deben mencionar también las nuevas reglas que dejó esta Constitución:

- a) La integración del Ayuntamiento por el número de habitantes, abandonándose por tanto la antigua relación entre el número de habitantes y la categoría que ostentaba el poblado.
- b) La declaración de los cargos concejiles como obligación de los ciudadanos.

Al respecto, creo que tales preceptos constitucionales llevaban más de positivo que de negativo; si ponemos en sobrepeso esta Constitución, lo único que tendría como negativo, sería la centralización de Ayuntamientos y se puede decir que una pérdida total de la autonomía municipal y queriéndolo hacer más notorio en materia hacendaria.

---

(8) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., págs. 226-227.

### 1.3 LA CONSTITUCION DE 1824

Si bien es cierto que la Constitución de Cádiz tuvo una vigencia efímera en la Nueva España, en sus dos períodos respectivos, otra gran verdad fue que ésta le dió un gran impulso a los Ayuntamientos de la Nueva España.

Después de dejar de tener aplicación por primera vez la Carta Gaditana, surge una constitución sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Esta constitución aparece cuando la inquietud de Ignacio López Rayón le hace elaborar los llamados Elementos Constitucionales de Rayón (9), pero en marzo de 1813 censura su propio proyecto, al decir que no convenía publicarla y que mejor esperaría a que se diera una constitución que fuese verdadera; por eso es que a estos Elementos Constitucionales de Rayón se les considera como influencia para la Constitución de 1814.

José María Morelos y Pavón convocó a un congreso, instalado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, que se integró por seis diputados designados por Morelos (como propietarios, los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Berdusco; como suplentes, Bustamante, Cos y Quintana Roo) y por dos diputados de elección popular (José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan).

En la sesión inaugural se le dió lectura a los 23 puntos, que con el nombre de Sentimientos de la Nación preparó Morelos para guía de la Constitución.

---

(9) Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", Edit. Porrúa, S.A., XII edición, México, D.F. 1983, págs. 2 a 27.

El 6 de noviembre, el Congreso hizo constar en un acta solemne, la Declaración de Independencia de acuerdo con estas ideas, se declaró rota para siempre y disuelta la dependencia del trono de la península.

El Congreso se vió obligado a andar huyendo de pueblo en pueblo, amagado por las tropas del Virrey; la pequeña asamblea, que se tuvo que modificar en parte, promulgó la Constitución en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

Desde la Declaración de Independencia, Rayón se había opuesto expresamente al desconocimiento de Fernando VII, que ahora rectificaba la Constitución al postular la emancipación plena.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes instituidos, la Constitución de 1814 constó de 242 artículos originales, divididos en capítulos.

Cabe destacar que esta Constitución no le da el verdadero impulso al Ayuntamiento de México, ésto mencionando el tópico que se analiza.

La gran importancia de la Carta de 1814 es la separación de poderes y que si otorgaba una participación más democrática en el modo de elección de gobernantes, ya que el artículo 5 establece: "La soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de diputados, elegidos por los ciudadanos, bajo la forma que prescriba la Constitución".(10)

---

(10) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pág. 33.

Donde se hace una mención somera acerca del Ayuntamiento es en el artículo 208, donde dispone que: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los Gobernadores y Repúblicas, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."

En la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se adopta la forma política de República Representativa, Popular y Federal, asimismo conforme al artículo 6 del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, prevee también Estados libres y soberanos e independientes en su gobierno interno.

Por otra parte, como ya lo analizamos, la Constitución de 1824 fue un ensayo estructural para dar a México su primera organización jurídico-política fundamental.

Para nadie son desconocidas las circunstancias que imperaban realmente en nuestro país; en la época en que se expidió, no formaban la situación adecuada para que los principios y las reglas básicas contenidas en dicho código tuviesen su aplicación natural.

Es más, podemos retomar las palabras de Fernando Lasalle: "La combinación normativa de los factores reales de poder". En una sociedad con tan hondas diferencias sociales, económicas y culturales, como era la nueva nación mexicana, su constitución tuvo que ser una transacción provisional, una especie de compás de espera y de preparación de las fuerzas para la toma de poder y lograr las conquistas a las que aludimos en el inicio de la Constitución Federal de 1824.

En la Constitución de 1824, no se contó con una estipulación constitucional suprema en materia municipal, por lo cual se les reservaba a las entidades componentes de la República su organización política territorial. Por lo que observamos, se siguió copiando el aspecto de los Ayuntamientos de la Constitución de Cádiz.

El 20 de noviembre de 1824, el Congreso expide un decreto donde se habla en el artículo 7 del Municipio que dice:

"En las elecciones de Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal y para su Gobierno Municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que se pugne con la presente."

Hecho el análisis constitucional del 24, nos podremos dar cuenta que esta constitución destaca por tres puntos trascendentales en su duradera vigencia que son:

- a) La forma de gobierno enmarcada en el artículo 4o, que a la letra dice: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal." (11)
- b) Como punto negativo, pero aclarando en lo concerniente a la organización de los Ayuntamientos, ya que fue hasta el decreto del 20 de noviembre de 24, cuando se le tomó en cuenta, para efectos del Distrito Federal.

-----  
(11) Ibidem, pág. 168.

- c) Fue una constitución que tuvo gran vigencia hasta 1835. Pudiendo afirmar que fue rígida en cuanto a reformas, ya que la misma constitución establecía que sería hasta el año de 1830. De tal forma la carta permaneció sin modificaciones hasta su abrogación.

#### 1.4 LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS

El 23 de octubre de 1835, se expiden las bases constitucionales, las cuales abrogan la Constitución de 1824, instaurándose la República Central, sancionando como forma de organización política, que el territorio de la República se divida en departamentos que estarán a cargo de un gobernador, nombrado por el Presidente de la República, de terna formada de juntas departamentales. Con excepción de los gobernadores fronterizos, estas juntas eran de elección popular y con facultades tanto económicas, electorales, legislativas y de municipio.

Si analizamos el sistema federal anterior a estas bases constitucionales, podremos estar de acuerdo con autores que decían que los regímenes federalistas habían abandonado una célula muy importante, lo que es el municipio, por lo cual le atribuyen gran valor a la Constitución Centralista.

Cabe señalar que dentro de los artículos más importantes que destacan al municipio, en las bases constitucionales del 35 son: (12)

-----  
(12) Ibidem, págs. 203 y 204.



8o. El Territorio Nacional se dividirá en departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes.

9o. Para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales: éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley y aquéllos serán nombrados periódicamente por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuestas de dichas juntas.

10o. El Poder Ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la nación.

Las juntas departamentales serán el Consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los departamentos y tendrán las facultades económicas municipales, electorales y legislativas que explicará la ley de su organización.

11o. Los funcionarios de dichos dos poderes en los departamentos y sus agentes inmediatos serán precisamente ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de los mismos departamentos. La ley constitucional dirá las demás calidades y la intervención que han de tener el Ejecutivo General y los gobernadores de los departamentos en el nombramiento de los empleados en ellos.

12o. El poder judicial se ejercerá en los departamentos hasta la última instancia por tribunales y jueces residentes en ellos, nombrados o confirmados por la alta Corte de Justicia de la Nación, con intervención del Supremo Poder Ejecutivo, de las juntas departamentales y

de los tribunales superiores, en los términos y con las responsabilidades que especificará la ley constitucional.

Al surgir la primera República Central que sería regida por las siete leyes constitucionales de 1836.

Fue la sexta ley constitucional que consagra al Ayuntamiento, el 29 de diciembre de 1836, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, puertos y ciudades. Por consiguiente, los artículos 22 y 23 de la sexta ley dice: (13)

**Artículo 22.** Habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil; en los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los gobernadores respectivos.

**Artículo 23.** Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley, dictada el 20 de marzo de 1837. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

Bases orgánicas de la República Mexicana, el 12 de julio de 1843, establecen en su artículo cuarto que: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Los

---

(13) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., págs. 236 y 237.

puntos cuyo gobierno se arregle, conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios."

En el artículo 134, en las fracciones X y XIII de estas bases, se facultaba a las asambleas de artamentales para hacer la división política de su territorio, así como establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, reglamentar la policía municipal, aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos de los gastos del municipio.

Esta etapa centralista fue menos tranquila que la de 1824, ya que los federalistas entraron en hostilidades, en busca de la restitución del sistema federal. (14)

El restablecimiento del federalismo reinstaura, a su vez, con carácter transitorio, la vigencia de la Carta Magna de 1824, por decreto del 22 de agosto de 1846, expedido por el General Mariano Salas, jefe del Ejército Libertador Republicano.

Hubo cambios dentro de la organización territorial, los Estados sustituyeron a los departamentos; el Distrito Federal y los ayuntamientos volvieron a funcionar, subsistiendo las prefecturas.

Durante esta época se observa una intensa actividad legislativa, en cuestión de reglamentación.

Entre los numerosos bandos de policía y ordenanzas municipales expedidas en aquel tiempo, cabe citar las siguientes:

-----  
 (14) Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Pax, México D.F. 1984, octava edic., pág. 139.

- a) De 26 de mayo de 1848, el reglamento para celadores de la policía municipal.
- b) De abril de 1850, reglamento de rastro.
- c) Ordenanza del ramo de carnes, abril de 1850.
- d) Reclamaciones contra las provincias de los Ayuntamientos, 20 de julio de 1850.
- e) Sobre aguadores, 16 de diciembre de 1850.

Es conveniente aclarar, como lo manifiesta el maestro Ochoa Campos, que esta intensa actividad en cuestión reglamentaria, se debió al funcionamiento de una comisión especial para revisar las ordenanzas municipales de la ciudad de México en 1846. (15)

Si bien es cierto que las constituciones centralistas, dentro de sus defectos principales, era el de tener demasiada ingerencia en los ayuntamientos, por medio de las prefecturas, considero que del año de 1836 en adelante, el aspecto positivo de estas constituciones fue el de darle un impulso a los ayuntamientos, ya que se les tenía en el abandono.

#### 1.5 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857

Triunfante el Plan de Ayulla, se instauró el régimen provisional que Ignacio Comonfort convierte en la antecesora de la Guerra de Reforma.

-----  
(15) Ibidem, pág. 245.

Con fecha 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió un Estatuto Orgánico provisional, que sustentaba las bases de gobierno en tanto se promulgaba la Constitución.

Cabe decir que esos momentos fueron transitorios, así como fue Comonfort en el poder ejecutivo, como lo fueron también las disposiciones dadas en el Estatuto Orgánico y que prácticamente delimitaba funciones de los funcionarios, como los gobernadores y jefes políticos.

Meses después entra en vigor la Constitución Política de 1857, que precisa la organización del país en forma de República Representativa Democrática y Federal.

Esta Constitución Reformista no eleva a rango constitucional el régimen de las municipalidades, ya que sólo se ocupa del municipio en el Distrito Federal y en los territorios para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. (16)

Con esto podemos pensar que fue una constitución en la que le resta facultades a los ayuntamientos, al negarle personalidad jurídica a éstos.

Sin embargo, dentro del seno del Constituyente, el diputado Castillo Velasco presenta un proyecto de adiciones sobre municipalidades, en lo que podemos describir los más importantes de éstos en los que a la letra dice:

---

(16) Ibidem, pág. 253

1. Así como se reconoce la libertad "a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades."
2. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución:

"Que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado."

Además proponía que "todo el pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas."

Aunque este atinado proyecto no fue incluido en la Carta Magna de 1857, debemos pensar que si observamos la visión, en cuanto a la Hacienda Municipal por mencionar en la actualidad, es en realidad lo que puede dar el sostén de autonomía en los municipios.

## C A P I T U L O   I I

### EL ARTICULO 115 EN LA CONSTITUCION DE 1917 Y EN LAS REFORMAS DE 1983 Y 1987

#### 2.1 ANTECEDENTES EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS

Se puede decir que la situación que imperó durante el Porfirismo fue de una clara sujeción en la que se encontraban los jefes políticos con respecto a Porfirio Díaz, ya que como simples agentes del poder central, lo único que hacían era ver que se cumplieran las órdenes de la autoridad que representaban.

Los municipios contaban con patrimonio propio y atribución de servicios, sin embargo, el régimen general que se padecía en el país no daba libertad para que el municipio pudiera trabajar con entera libertad, éstos eran manipulados por el dictador Porfirio Díaz, a través de los jefes políticos.

Prácticamente, la Revolución comenzó postulando la abolición de los jefes políticos y la libertad municipal, ya que por medio de estos dos objetivos se pensaba alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

Es importante mencionar que al germinar la inquietud revolucionaria, que se va a dar con el nacimiento de los programas de los partidos políticos de oposición, que no llevan otro objetivo más marcado que reivindicar la institución del municipio.

Dentro de los planes de mayor importancia resalta el del partido liberal mexicano; éste aparece el 10. de julio de 1906. Cabe destacar que el movimiento iniciado por el Ingeniero Camilo Arriaga, en San Luis Potosí, en agosto de 1900, tuvo gran influencia dentro de este plan. (17)

Con el lema "Reforma, Libertad y Justicia", el Partido Liberal Mexicano proclama el 10. de julio de 1906 su programa a través de la junta organizadora de San Luis Este, en sus puntos más importantes sobre el municipio señala en el 45 y 46 la imperiosa necesidad de eliminar las jefaturas políticas y reorganizar aquellos municipios que habían sido suprimidos y robustecer el poder del municipio. (18) La proclama de este partido la firman Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera, Antonio J. Villarreal, Enrique Flores Magón, Manuel Sarabia y Rosalfo Bustamante.

-----  
 (17) Moreno, Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Pax-Mexico. Mexico D.F. 8a. Edic.1984, pág. 224.

(18) Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, S.A.. 4a. Edic., Mexico D.F. 1985, pág. 311.



El partido democrático, formado en plena efervescencia política, cruzada por las declaraciones que en 1908 hiciera Díaz al periodista Creelman, donde afirmó "Si en la República llegase a surgir un partido de oposición, lo miraría yo como una bendición y no como un mal y, si ese partido desarrollara poder, no para explotar, sino para dirigir, yo lo acogería, le apoyaría y me consagraría a la inauguración feliz de un gobierno completamente democrático", también se ocupó de los ayuntamientos, considerando al municipio libre como una "celdilla", que resume en su vida la vida entera del organismo.

Este partido lo constituyeron Benito Juárez Maza, Jesús Urueta, Abraham Castellanos, Diódoro Batalla y Rafael Zubarán y Capmany, en asamblea general celebrada el 22 de enero de 1909.

Dentro de lo más importante del programa del partido destaca la idea de la libertad municipal, ya que ésto traería como consecuencia un fortalecimiento del poder municipal.

Además, se pide que se supriman las jefaturas y prefecturas en toda la República, ya que eran incompatibles con el régimen.

Surgen actos de violencia, como el de Valladolid-Yucatán, en junio de 1910, en donde Miguel Ruz Ponce y Maximiliano Bonilla encabezan un grupo de vecinos, con los que se posesionan de la población, en donde se había hecho sumamente odiado el jefe político Luis Felipe Regil, quien abusó de la crueldad en ese lugar, con lo que cansados de este comportamiento se sublevó un número considerable

de hombres que mataron al Regil en turno. (19) El plan de Valladolid, dado en el paraje Dzelkoop, el 10 de junio de 1910, expresaba su descontento con el caciquismo comandado por el dictador Díaz.

Importante fecha resulta el 5 de octubre de 1910, cuando el llamado del apóstol de la Revolución Mexicana, Francisco I. Madero, lanza en la ciudad de San Luis Potosí, su plan en el cual llevaba el mismo nombre. (20)

El plan contenía el anuncio de que, después de 36 años de dictadura, se iniciaba la lucha para intentar reconquistar la soberanía del pueblo y la democracia. Con este plan se incitaba a los pueblos a tomar las armas el 20 de noviembre.

En su punto noveno disponía: "Tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como autoridad legítima provisional al principal jefe de las armas, con facultad de legar sus funciones en algún ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su encargo o removido por el gobierno provisional."

Después de haber analizado tanto el programa del partido liberal, como el democrático, siempre el pensamiento fue con el objetivo de abolir a los jefes políticos, ya que con ello restituiría el funcionamiento de los municipios.

---

(19) Ochoa Campos, Moisés; Op. Cit., pág. 312.

(20) Ibidem. pág. 326.

Con la renuncia del General Díaz, el 25 de enero de 1911, las elecciones convocadas fueron la culminación del plan de San Luis; se celebraron el 15 de octubre de 1911 y resultaron electos Francisco I. Madero y el Lic. José Ma. Pino Suárez, como presidente y vicepresidente de la República, quienes tomaron posesión en noviembre de 1911.

Dentro de los antecedentes revolucionarios, existen otros planes, como el de Bernardo Reyes del 16 de noviembre de 1911, pero que en realidad sólo adicionaba al plan de San Luis, restablecer la zona libre en la frontera norte de la República y una efectividad en el sufragio.

El plan de Ayala, publicado el 28 de noviembre de 1911, que expide el general Emiliano Zapata, no se refirió en mucho al municipio. Más que nada, atacaba al incumplimiento en que, a juicio del caudillo, había incurrido Francisco I. Madero al retardar el problema agrario, como el punto neurológico de las reivindicaciones sociales del pueblo mexicano, que en el punto siete de este plan establecía. (21)

Posteriormente, el programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución, aprobado en convención revolucionaria y expedido en Jojutla, Edo. de Morelos, el 18 de abril de 1916, consigna los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus respuestas, Reformas políticas, el siguiente:

**Art. 32.** "Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción

---

(21) Ibidem, pág. 314.

que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales."

El plan zapatista de Milpa Alta, con fecha 6 de agosto de 1919; no se ocupa más que en cuanto al objetivo de colonización y lo enmarca en su punto noveno. (22)

Por lo que toca al plan de Santa Rosa, del 2 de febrero de 1912, solamente hace alusión al municipio en materia electoral, como lo menciona en su punto cuatro. (23)

Es más importante en nuestro estudio del Municipio el plan orozquista, conocido como el Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912 y que contiene dos puntos importantes en materia municipal.

28. "La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos."

29. "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales."

El Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 que circunscribe la lucha en contra de la usurpación hecha por Victoriano Huerta.

Es clara la visión de Venustiano Carranza en cuanto a derrocar a Huerta por lo que el Plan de Guadalupe no contenía ningún postulado de carácter social, ni mucho menos ideas relativas al Municipio.

-----  
(22) Ibidem, pág. 315.

(23) Ibidem. pág. 319.

Venustiano Carranza eludía el peligro de divergencias que pudieron haberse suscitado en torno a puntos ideológicos y logró la unificación de la repulsión nacional a la traición que le fue hecha al Presidente Madero y al Vicepresidente Pino Suárez, con el cual quebrantaron el régimen constitucional vigente. (24)

Destacan en este plan dos puntos que llevan el objetivo principal: (25)

1. "Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República."
4. "Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como primer jefe del Ejército que se denomina 'constitucionalista', al ciudadano Venustiano Carranza, gobernador constitucional del estado de Coahuila."

Una vez terminado el problema en cuanto al derrocamiento de Huerta, Venustiano Carranza dirige un mensaje a los jefes militares constitucionalistas el 3 de octubre de 1914, en el seno de la Convención Militar, celebrada en la ciudad de México, en el cual exhortaba a discutir el programa político del gobierno provisional de la República, el cual sometería a consideración, en él se tratarían asuntos de interés general que conducirían al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por lo que tan esforzadamente se había luchado. Se abordó satisfactoriamente el problema municipal al proponer el

-----  
(24) Ibidem, pág. 315.

(25) Tena Ramírez, Felipe; "Leyes Fundamentales de México"; Edit. Porrúa, S.A., 12ava. edic., México D.F. 1983, pág. 744.

aseguramiento de la libertad municipal, señalando a éstos como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas, al reconocer el derecho de que los municipios, a que por causa de utilidad pública expropien todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para la edificación de escuelas, mercados y casas de justicia.

Como vemos, ya se vislumbran otorgamientos de facultades administrativas para la institución municipal. Esta determinación de Carranza se corroboró con el decreto expedido en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, conteniendo las adiciones al Plan de Guadalupe, en éste se facultó al Primer Jefe para expedir leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, en donde se encontraba enmarcado el establecimiento de la libertad municipal, como institución constitucional.

Se creó una sección de legislación social para preparar los proyectos de ley que se expedirán con base en el Plan de Guadalupe, se elaboraron diecinueve de los que cinco se dedicaron a la institución municipal:

- a) Ley Orgánica del Artículo 10o. de la Constitución de la República, consagrada al municipio libre.
- b) Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- c) Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terreno en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

- d) Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.
- e) Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, mercados y cementerios. (26)

Cabe señalar que el primero de los proyectos dictados en Veracruz, constituiría el antecedente directo del actual párrafo primero del artículo 115 constitucional y originó la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857 indicando:

" . . . Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, "administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. (27)

Claro es que respecto a la reforma al artículo 109 hay quienes señalaban, como Palavicini, que para ésta

---

(26) Palavicini F., Félix; "Historia de la Constitución de 1917"; 1er. tomo; Congreso Constituyente; México D.F. 1938, pág. 19.

(27) Ibidem, pág. 695.

habría sido necesario convocar a elecciones generales y, una vez restituidos los tres poderes, presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión, uno por uno, los proyectos de reforma para que, aprobados por el Congreso, fueran enviados a las legislaturas de los Estados y, hasta que la mayoría de ellos hubiesen dado su consentimiento positivamente, se podrían considerar reformas constitucionales.

La verdad es que ésto era más que imposible, si tomamos en cuenta la situación que imperaba en el país; por el momento no se podía ajustar tal situación al procedimiento legislativo constitucional, ya que aplazar las reformas era ponerlas en peligro.

Como podemos observar, dentro del período revolucionario se dieron a conocer diferentes planes que, analizando sus objetivos, traían consigo la reivindicación del pueblo mexicano, el cual venía aguantando el largo período de la dictadura porfirista.

Dentro de nuestro círculo jurídico se ha observado que hubo descontentos sociales, debido a promesas que no llegaron a cumplir; no obstante, en esencia todo ésto sirvió como una evolución para llegar a tener vigente nuestra constitución del 17, la cual se analizará en los puntos posteriores de esta tesis.

## 2.2 INICIATIVA DE VENUSTIANO CARRANZA

El 15 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza firma la convocatoria a elecciones de diputados al Congreso



Constituyente, quién deberá reunirse en Querétaro, después de haber pensado en hacer reformas a la Carta Magna de 57 y entre los que destacaba Palavicini en su idea de integración del Congreso Constituyente. (28)

Instalado formalmente el 10. de diciembre de 1916, una vez leída el acta de la sesión del 24 de noviembre, se presentó el primer Jefe del Ejército Constitucionalista ante el Congreso Constituyente, para dar lectura a sus proyectos de Constitución y, en su mensaje histórico por razones obvias, sustentó un programa con un matiz liberal en el que, con referencia al Municipio, ratificó el pensamiento expuesto a propósito de las adiciones al Plan de Guadalupe, el cual constaba de cinco puntos con respecto al municipio, estudiadas anteriormente.

Se debe aclarar que en este subtema sólo se analizarán la iniciativa de Carranza con respecto al municipio, pero no debemos dejar de mencionar que dentro del proyecto, éste constaba de 132 artículos y nueve artículos transitorios; el proyecto de Constitución se dividía en ocho títulos, que sólo mencionaremos con el título respectivo, que a la letra dice:

**Título Primero:** que comprende cuatro secciones, las cuales son:

**Sección I.** "De las Garantías Individuales", del artículo 10. al artículo 29.

**Sección II.** "De los Mexicanos", del artículo 30o. al 32.

**Sección III.** "De los extranjeros", artículo 33o.

---

(28) Moreno, Daniel, Op. Cit., pág. 237.

**Sección IV.** "De los ciudadanos mexicanos", del artículo 34 al 38.

**Título Segundo:** que comprende dos secciones:

**Sección I.** "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno", del artículo 39 al 41.

**Sección II.** "De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional", del artículo 42 al 48.

**Título Tercero:** que comprende tres secciones y cuatro párrafos. Artículo 49 "De la división de poderes" :

**Sección I.** "Del poder legislativo", del artículo 50.

**Párrafo Primero.** "De la elección e instalación del Congreso", del artículo 51 al 70.

**Párrafo Segundo.** "De la iniciativa y formación de las leyes", del artículo 71 al 72.

**Párrafo Tercero.** "De las facultades del Congreso", del artículo 73 al 77.

**Párrafo Cuarto.** "De la Comisión Permanente", del artículo 78 al 79.

**Sección II.** "Del Poder Ejecutivo", del artículo 80 al 93.

**Sección III.** "Del Poder Judicial", del artículo 94 al 107.

**Título Cuarto:** "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", del artículo 108 al 114.

**Título Quinto:** "De los Estados de la Federación", del artículo 115 al 122.

**Título Sexto:** "Previsiones Generales", del artículo 123 al 130.

**Título Séptimo:** "De las reformas de la Constitución", artículo 131.

**Título Octavo:** "De la inviolabilidad de la Constitución", artículo 132.

Como lo mencionamos anteriormente, nuestro objetivo en cuanto al análisis municipal, lo encontramos en el artículo 115 de la iniciativa de Carranza en el cual a la letra dice:

**Artículo 115.** "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado."

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente."

"Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su cargo más de cuatro años."

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

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

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

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento."

Si queremos precisar acerca de si este proyecto de Constitución, en cuanto a la verdadera ideología municipal dentro del seno constitucional, se puede decir que sí existe un avance, si consideramos que todavía con la Carta de 1857 no se lograron erradicar las jefaturas políticas, así como elaborar la competencia del Municipio en la administración de sus recursos; se debe considerar que el artículo 115 constitucional del proyecto de Carranza tiene una tendencia liberal que, junto con el objetivo trazado por el Constituyente, si se logró avanzar en cuanto al Municipio Libre.

### **2.3 DISCUSIONES EN EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO**

Es una hazaña haber obtenido una votación a favor del artículo 115 del proyecto de Carranza porque, con una verdadera cláusula de sistema federal en cuanto a la Institución Municipal, le garantiza un desenvolvimiento sin presiones de las pasadas jefaturas que ahogaban la vida del Municipio.

En una exposición del maestro, Lic. Carlos Díaz de León Fleury, profesor de Derecho Constitucional, él opina que el Ayuntamiento como institución constituye un desdoblamiento del Poder Ejecutivo Estatal, porque éste ejecuta las leyes que dicta la legislatura estatal. (29)

Reflexión que apoyo, tomando en cuenta que el Ayuntamiento, aunque institución libre, no cuenta con legislatura local, por lo que tendrá que adecuarse a las leyes emitidas por la legislatura del Estado.

Entrando ya en materia de este punto, podemos señalar que hubo acaloradas discusiones en cuanto a este artículo, principalmente en la fracción II que más adelante analizaremos.

Diputados constituyentes que tomaron parte en este debate fueron los ciudadanos Fernando Lizardi, Estéban Baca Calderón, José Rodríguez González, Hilario Medina, Heriberto Jara Corona, Cándido Avilés, Alberto González, Pedro A. Chapa y José Alvarez.

La primera parte y la fracción I del artículo 115 constitucional no fueron objetadas y únicamente se reservaron para su votación.

Puesta a discusión la fracción II del análisis del Diario de Debates, se desprende la observación de que las intervenciones de casi todos los ciudadanos diputados adolecían de una técnica tanto jurídica, como administrativa. Por lo que se considera que más que nada eran

---

(29) Díaz de León Fleury, Carlos, "Apuntes del Curso de Derecho Constitucional", impartido en 1985, UNAM ENEP Acatlán.

impugnaciones de orden político que quizás se redujeron en el campo de lo personal.

El problema de la discusión de la fracción II consistía en la libertad de los municipios para administrar su hacienda, que los impugnadores del proyecto acreditaban como facultad natural a las legislaturas locales, así como a la atribución concedida a los propios municipios para cobrar todos los impuestos y a la ingerencia otorgada a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación para decidir en los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado. (30)

La Segunda Comisión de Puntos Constitucionales presentó reformada la fracción II:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán en los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señala la Legislatura local." (31)

La Comisión apoyaba su proyecto en la afirmación del diputado Jara, en el sentido de que no era posible "la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente"; se entiende que las autoridades municipales deben ser las que estén pendientes de los problemas que se presentan en su respectiva jurisdicción, puesto que son las que, por el conocimiento que tienen, podrán resolver de manera más eficaz los problemas planteados por consiguiente,

---

(30) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., págs. 326 y 327.

(31) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, México D.F.

en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son las interesadas en fomentar el desarrollo del municipio en las obras más prioritarias, en las obras que den mejor resultado, o las que necesite aquel municipio.

El diputado José Alvarez apoyó el proyecto de la Segunda Comisión respecto a la fracción II, exponiendo que esta fracción garantizaba la libertad económica a los municipios al otorgarles potestad para manejar libremente la hacienda municipal que, por lógica, no constituye todos los fondos del Estado. Ya que técnica y jurídicamente los propios estados no estarían en aptitud de contrariar la Constitución en donde consagraba la autonomía municipal.

Intervinieron también don Hilario Medina, quien tuvo una variante, en la que señala que debería determinarse de qué ramos y en qué capítulos se formaría la Hacienda Municipal, a lo que él se inclinaba por una clasificación de éstos.

Por lo que toca al maestro Fernando Lizardi, él intentó en apoyo de la autonomía municipal, a través de su libertad económica, ubicar la fracción II, en el espíritu del legislador y se concretaba a examinar la acción de un Estado sobre los asuntos municipales sería la legislación la que determinaría todo asunto municipal y otros matices estatales. Por lo que se inclinó porque los municipios administraran su hacienda y que los Estados fijen la contribución anual, toma una posición eclectica en su resolución. (32)

---

(32) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., pág. 331.

Se debe tener presente que, tanto los miembros de la Comisión Dictaminadora, como los impugnadores del proyecto, incurrieron en frecuentes contradicciones en lo que la asamblea desecha por 110 votos de la parte negativa, contra 35 de la parte afirmativa, proyecto que fue votado en la sesión del 25 de enero de 1917.

El 30 de enero de 1917, en sesión nocturna se puso a debate el voto particular sobre la fracción II del artículo 115, formulado por los ciudadanos diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, voto que contenía las correcciones sugeridas y que consolidaba, a juicio de ellos, la libertad municipal fundada en la libre disposición hacendaria, con lo que daría vida a la institución y que a la letra dice:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado de cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva."

Hubo bastantes consideraciones en el sentido de que se invadía la soberanía de los estados; en cuanto a que las bases para cuestiones hacendarias municipales deben ser fijadas por las legislaturas locales, fue motivo otra vez de contradicciones.

Pero finalmente con 88 votos a favor de la parte afirmativa y 62 por la negativa, el artículo 115 fue aprobado en los términos que se señalarán más adelante.



Estos acalorados debates dejan en claro un aspecto se quería revolucionar al municipio positivamente, pero quizás las diferentes tendencias políticas obstaculizaban el fortalecimiento de la institución, ya que anteriormente se señaló que cayeron en contradicciones en su ideología al respecto. (33)

#### 2.4 TEXTO APROBADO

Después de las acaloradas sesiones del Congreso Constituyente, en las que se vota el proyecto discutido, que se aprueba no con una mayoría devastadora, el artículo 115 constitucional fue aprobado en los siguientes términos:

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

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y

---

(33) Ibidem, pág. 342.

que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los aspectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

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

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

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

Es incuestionable que la Segunda Comisión de puntos constitucionales del Congreso Constituyente de 1917 y los autores del voto particular sostuvieron un criterio radical acorde con una ideología revolucionaria, la cual sustentaron, al pronunciarse por una libertad municipal efectiva

en lo económico, proponiendo que el municipio administrará libremente su hacienda, señalándose las contribuciones municipales suficientes para atender sus diversos ramos, con lo que suponían que cuando un estado no quisiera dar libertad a sus municipios, bastaría con que la legislatura pusiera límite, o que el ejecutivo iniciara determinadas medidas que aprobará el congreso local, para despojar al municipio de su libertad.

Ya viéndolo eclécticamente, debemos de pensar que, si el municipio en la realidad no ha alcanzado su plena libertad, se debe de seguir luchando, inclusive por analizar cada situación individual de esta institución para que en los municipios de menos recursos hacendarios se le logre apoyar económicamente, por lo que se puede resumir que esta Constitución sí da un impulso al municipio.

## 2.5 MOTIVOS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 Y 1987.

La exposición de motivos con respecto a las reformas que se ha venido haciendo al artículo 115 constitucional, es la inquietud permanente por querer ver un municipio verdaderamente autónomo, tanto en aspecto electoral, como económico y político.

Dentro de este capítulo analizaremos principalmente los motivos en cuanto a las reformas de 1983, en lo referente al artículo 115.

La intención del Constituyente de 1917, al señalar en el artículo 115, fracción I de la Carta Magna, que la base de su división territorial y de su organización

política y administrativa era el municipio libre, fue vigorizar nuestro sistema de Estado, considerando a aquél como la célula más importante de nuestra organización política y social.

Con el mismo criterio se vinieron elaborando varias reformas al texto original, con lo que se le daba formalmente al municipio una serie de facultades y atribuciones, con la finalidad de ampliar su accionar político, económico y administrativo. (34)

Hasta la reforma de 1983, la Constitución señalaba la forma y términos en que deberían funcionar realmente los municipios, otorgándoles un marco constitucional insuficiente para que pudieran desenvolverse dentro de la vida nacional.

Ante tal situación, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, promovió ante el Congreso de la Unión una serie de reformas al artículo 115 constitucional, de las que mencionaremos los principales motivos:

a) La aplicación del original artículo 115 era letra muerta, lo que acarrea la incipiente importancia que se otorgaba al municipio libre, ésto a causa de la falta de capacidad tanto administrativa como política en la que se encontraban varios municipios y, lo más importante, la centralización a nivel federal como estatal, que asfixiaba la vida de la institución.

---

(34) Nozari Morlet, Eduardo A., "La Reforma Municipal Mexicana", Edit. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo 2, 1a. edic., Mexico D.F. 1986, pág. 567.

b) La falta de libertad política en que se encontraban los municipios, pues ésto atentaba contra los derechos de la comunidad al seleccionar a sus representantes, con lo que se atentaba contra la democracia y libertad del pueblo.

c) Como punto fundamental se considerará el económico, el manejo de su Hacienda, que aunque la Constitución ya enmarcaba el manejo libre de ésta, la verdad es que los Estados a través de su legislatura decidían su destino, entregando a la Hacienda municipal lo que ellos consideraban conveniente, lo que les ocasiona a los municipios una inestabilidad económica que acarrea que no haya un desarrollo armónico en las comunidades.

Como vemos, al no existir autonomía municipal, no se podía proyectar un sistema administrativo adecuado a las necesidades de cada municipio, por lo que su funcionamiento sería deficiente.

Las reformas quizás no hayan traído todo lo positivo que se le quería imprimir al municipio, pero si se puede decir que el objetivo siempre será en busca del verdadero municipio libre, que es lo que traería un verdadero desarrollo en la vida colectiva de estas instituciones, por medio de las reformas consecuentes. (35)

El número de reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional es de 9 hasta el año de 1987.

---

(35) Moreno, Daniel, Op. Cit., págs. 629 y 630.

## 2.6 PRINCIPALES PUNTOS DE LA REFORMA

Podríamos decir que todas las reformas que se le hicieron al artículo 115 constitucional son importantes; depende el objetivo y el razonamiento interpretativo que se le quiera dar al precepto.

Lo que sí es una verdad es que era necesario iniciar un cambio definitivo, dando marcha atrás a la entrega inmediata de actividades que el gobierno federal ya no podía realizar. El camino más claro y conveniente era proveer una descentralización por región, restituir y vigorizar a la célula básica de nuestro sistema federal. (36)

Era la solución más importante, porque además de aliviar el grave problema antes mencionado, se daría vida a la provincia, se redimiría a la sociedad de muchas poblaciones urbanas y rurales que habían sido por muchos años marginadas.

Para podernos dar una idea, analizaremos las nueve reformas que hasta el año de 1987 se han dado y en la que analizaré como punto personal si son importantes para la Institución, adelantando que las reformas hechas en 1983 son las que revolucionaron la Institución.

La primera reforma que sufrió el artículo 115 constitucional fue en fecha 20 de agosto de 1928, destacando que no influyó en nada con respecto al gobierno municipal.

Como segunda reforma, aparece la publicada en 29 de abril de 1933; ésta, más que reforma, es una adición

---

(36) "Instituto de Investigaciones Jurídicas", UNAM, tomo 2, Op. Cit., pág. 569.

del 2o. párrafo a la fracción I, que haciendo un análisis de esta adición, menciona un aspecto importante en cuanto a la no reelección de los funcionarios municipales.

La tercera reforma al artículo 115 constitucional, de 8 de enero de 1943 es la que amplía el término de ejercicio de los gobernadores de los estados, de 4 años a 6 años.

Como cuarta reforma, es la adición hecha a la fracción I, de 12 de febrero de 1947, la que dice: "...En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igual condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas..."

Esta reforma le reconoce a la mujer el derecho de participar en votaciones, con lo cual se le incorpora a la vida política del sistema.

En la quinta reforma del 17 de octubre de 1953, se reforme la fracción I del artículo 115, en el sentido de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, cuando tuvieron el encargo como propietarios, no podrán reelegirse para el período inmediato, pero sí para los que tuvieron el carácter de suplente. Como vemos, esta reforma está vinculada con la segunda reforma al citado artículo.

El 6 de febrero de 1976 son reformadas las fracciones IV y V.

En la IV fracción se le faculta al municipio en el ámbito de su competencia para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines u objetivos señalados en párrafo III del artículo

27 de esta constitución.

La fracción V es tocante a la coordinación entre municipios para lograr un buen desarrollo en su continuidad geográfica.

La séptima reforma es del 6 de diciembre de 1977 que es una adición a la fracción III, en su último párrafo: "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, cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

En lo correspondiente a la reforma hecha en 1983 a este artículo, creo que es el más importante, ya que más que nada es una reestructuración de este precepto constitucional; con esta reforma se logra una aspiración a la que tienen derecho todos los municipios y que prácticamente se gestó al crearse la Constitución de 1917.

Debe aclararse que el precepto existe, pero que puede haber municipios que no han logrado el desarrollo, la carencia de recursos económicos de su territorio, aquí es donde las entidades federativas deberían de disminuir las cooperaciones correspondientes para que se logre una verdadera autonomía municipal. El texto dice a la letra:

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



I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el 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 podrían ser electos 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 haya estado en ejercicio.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebren 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 substituído 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 o disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta 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 ochocientos mil habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, 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 para lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

Existe una novena reforma muy reciente, la del 17 de marzo de 1987, en la que se derogan la fracción IX y X y, con respecto a la fracción VIII, que a continuación analizamos, queda así:

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

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

Esta fracción VIII del artículo en cuestión es la estipulación constitucional, que en materia laboral examinaremos como una seguridad social para los trabajadores municipales.

## **2.7 ANALISIS DE LA ESTIPULACION CONSTITUCIONAL EN MATERIA LABORAL**

Hacer un análisis de la estipulación constitucional en materia laboral contenida en el artículo 115 constitucional, concretamente en la fracción VIII, reformada el

17 de marzo de 1937, nos remite al señalamiento del marco donde se ubica.

Sin duda que para podernos dar una idea de lo que es el pacto federal, tenemos que analizar la soberanía constitucional y que en el artículo 41 dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal."

Este artículo 41 constituye para la entidad federativa un límite en su competencia de legislar y elaborar leyes en materia laboral, ya que de su interpretación se deduce que se legislará sin contravenir la Constitución Federal; se debe tener presente que el artículo 115, reformado en su fracción VIII, precisa las bases para regular las relaciones de los trabajadores al servicio del municipio y el artículo 116, fracción V, para los servidores de la entidad federativa, ya que estas dos relaciones tomarán como indicativo lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias. Es preciso indicar que, en virtud de que el Constituyente no puntualiza el apartado, dejando en libertad al Estado, juzgamos la necesidad de precisarlo para evitar confusión.

El artículo 133 consagra la supremacía constitucional y, si se analiza la primera parte de este artículo, observaremos que el propio artículo otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanen de ella



y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. (37)

No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva a la Carta Magna, ya que demás leyes y tratados, en cuanto a sus características, no deben de ir en contra de la Constitución.

Porque desprendemos que la supremacía constitucional en relación a la estipulación laboral del artículo 115, en su fracción VIII, concretamente respecto a las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado (artículo 116 constitucional, fracción V) y trabajadores al servicio del municipio, se debe ajustar el acto legislativo a la estipulación federal, como lo es el artículo 123. Con esto vemos que la seguridad de estos trabajadores está resguardada por las leyes que emita la entidad, pero sin ir en contra de lo que establece el dispositivo constitucional y/o disposiciones reglamentarias.

---

(37) Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, cuarta edición, México 1982, págs. 354 y 355.

## C A P I T U L O   I I I

### ORGANIZACION POLITICA MUNICIPAL

#### 3.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO

Dar una definición de Municipio implica más que nada analizar los elementos que pueden constituir ésta, que hasta la fecha no se ha formalizado. Las características que podríamos utilizar son: el Municipio como unidad política, administrativa y territorial.

Existen dos corrientes en cuanto a definir al Municipio: la corriente naturalista, que lo define como una sociedad natural; la corriente nacionalista, que lo considera como una creación del Estado, como algo positivo racional. (38)

---

(38) Ugarte Cortés, Juan, "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, 1a. edic., México 1985, pág. 38.

La palabra Municipio proviene del latín Municipium (de municipes), que en Roma significaba ciudad principal y libre, la cual se gobernaba por sus propias leyes y cuyos habitantes podían obtener algunos privilegios y gozar de los derechos reconocidos por Roma.

Existen varias definiciones del Municipio por diferentes autores como:

Rafael de Pina: "El Municipio denota el conjunto de personas de un mismo término jurisdiccional, regidos en sus intereses vecinales por un ayuntamiento." (39)

Andrés Serra Rojas lo define como: "La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los elementos que son:

1. Un grupo de población agrupado por familia.
2. Una delimitada porción de territorio.
3. Determinadas necesidades colectivas. (40)

Gabino Fraga señala: "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."

-----  
 (39) De Pina, Rafael, "Diccionario de Derecho", Edit. Porrúa, 1a. Edic., México 1965, pág. 274.

(40) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, 8ava. Edic., Tomo I, México 1977, pág. 580.

Moisés Ochoa Campos lo define como: "Una forma socio-política es por excelencia la forma de agrupación local, derivada del clán y de la tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura económica agraria."

Por nuestra parte consideramos que: "Municipio, institución jurídica-política-administrativa, encargada de satisfacer y guiar las determinadas necesidades, tanto políticas, económicas y sociales de una determinada comunidad asentada en un territorio delimitado."

Por lo que, analizado el concepto de Municipio, nos referiremos al Estado de México, el cual cuenta con ciento veintidós municipios y que se denominan:

Acambay	Capulhuac
Acolman	Coacalco
Aculco	Coatepec Harinas
Amoloya de Alquisiras	Cocotitlán
Amoloya de Juárez	Coyotepec
Amoloya del Río	Cuautitlán
Amanalco	Cuautitlán Izcalli
Amatepec	Chalco
Amecameca	Chapa de Mota
Apaxco	Chapultepec
Atenco	Chiautla
Atizapán	Chicoloapan
Atizapán de Zaragoza	Chiconcuac
Atlaquemulco	Chimalhuacán
Atlautla	Donato Guerra
Axapusco	Ecatepec
Ayapango	Ecatzingo
Calimaya	El Oro

Huehuetoca	Papalotla
Hueypoxtla	Polotitlán
Huixquilucan	Rayón
Isidro Fabela	San Antonio La Isla
Ixtapaluca	San Felipe del Progreso
Ixtapan del Oro	San Martín de las Pirámides
Ixtlahuaca	San Mateo Atenco
Jalatlaco	San Simón Guerrero
Jaltenco	Santo Tomás
Jilotepec	Soyaniquilpan de Juárez
Jilotzingo	Sultepec
Jiquipilco	Tecámac
Jocotitlán	Tejupilco
Joquicingo	Temamatla
Juchitepec	Temascalapa
La Paz	Temascalcingo
Lerma	Temascaltepec
Malinalco	Temoaya
Melchor Ocampo	Tenancingo
Metepec	Tenango del Aire
Mexicalcingo	Tenango del Valle
Morelos	Teoloyucan
Naucalpan	Teotihuacan
Nextlalpan	Tepetlaoxtoc
Nezahualcóyotl	Tepetlixpa
Nicolás Romero	Tepotzotlán
Nopaltepec	Tequixquiac
Ocoyoacac	Texcaltitlán
Ocuilan	Texcalyacac
Otzoloapan	Texcoco
Otzolotepec	Tezoyuca
Otumba	Tianguistenco
Ozomba	Timilpan

Tlalmanalco	Villa del Carbón
Tlalnepantla	Villa Guerrero
Tlatiaya	Villa Victoria
Toluca	Xonacatlán
Tonatico	Zacazonapan
Tultepec	Zacualpan
Tultitlán	Zinacantepec
Valle de Bravo	Zumpahuacán
Villa de Allende	Zumpango

### 3.2 CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO

Es importante mencionar que el Ayuntamiento ya es conocido desde la época colonial, por lo que daremos un concepto que se tenía en esa época y, si observamos, no tiene mucha variación hasta nuestro tiempo.

Cabildo o Ayuntamiento: "Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como son Justicia y Regidores." (41)

Una de las funciones del Ayuntamiento era: "para regular los diversos aspectos de la vida social dentro de la comunidad municipal y, particularmente, el aspecto de las relaciones económicas, el Ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general."

Una vez comentados algunos aspectos del Ayuntamiento o Cabildo de la época colonial, diremos que éste ha tenido

---

(41) Ochoa Campos, Moisés, "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, S.A., 4a. edic., Mexico D.F. 1985, pág. 141.

reformas que se han venido adecuando al Ayuntamiento moderno, pero que en esencia sus raíces las encontramos desde esta etapa, aclarando ésto en cuanto a la Nueva España.

Así como no hay una definición formal para el Municipio, en el Ayuntamiento se la otorga el artículo 115 constitucional, como lo es en cuanto a su administración y dice:

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

Como vemos, esta es la fundamentación constitucional del Ayuntamiento, por lo que definiremos:

"Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa que administran al Municipio, cuyo funcionamiento es con sesiones periódicas y en las que sus decisiones o resoluciones se aprueban por mayoría, previa satisfacción del requisito de Quorum."

Para reforzar la definición antes mencionada, aludiremos dos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, aclarando que señalamos esta entidad por ser la que analizaremos en cuanto a la seguridad social de sus trabajadores.

La fundamentación constitucional le otorga al Municipio su autonomía en el artículo 115 constitucional y que en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de México a la letra dice:

"Artículo 7o. De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

Para Miguel Acosta Romero, el Ayuntamiento es "Un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio."

La palabra Ayuntamiento viene de "Gunguere, Junetum", que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo o ayuntamiento. (42)

Como vemos, todo Municipio será administrado por un Ayuntamiento, en el que su principal función es legislativa, en cuanto al régimen y administración del Municipio, como lo indica el artículo 142 de la Constitución del Estado de México.

### 3.3 INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS

En el punto anterior se observó la principal función de un Ayuntamiento, que es el de expedir ordenamientos legales en lo referente a la administración del Municipio en un territorio determinado.

---

(42) Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., 6a. edic., Mexico D.F. 1984, págs. 391 y 392.



El fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 115 constitucional, en la fracción I que dice:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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 haya estado en ejercicio," (43)

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado se forma por un presidente, síndicos y regidores, también se les denomina municipales o ediles.

El presidente municipal es llamado también popularmente Alcalde. El número de síndicos y regidores es variable pues depende de la cantidad de habitantes del Municipio.

---

(43) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115, fracción I, Edit. Porrúa, Mexico D.F. 1986.

En cuanto a los Ayuntamientos, que estamos analizando concretamente, que es el Estado de México, en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal se establece:

**"Artículo 26.-** Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integran por:

- I. Un presidente, un síndico y cinco regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación proporcional, cuando tengan una población de hasta cincuenta mil habitantes.
- II. Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional, cuando tengan más de ciento cincuenta mil hasta quinientos mil habitantes.
- III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitantes."

También es necesario dar a saber que los principales requisitos para ser miembro de los Ayuntamientos son los que enumeran los artículos 140 y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que menciona:

**"Artículo 140.** Para ser miembro de un Ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el Municipio para el que fuere electo, no menor de dos años antes de la fecha de elección."

**"Artículo 141.** No podrán ser miembros de los Ayuntamientos:

- I. Los militares en ejercicio, los empleados públicos del Estado, los individuos que formen parte de la policía o de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, los tesoreros y secretarios de los Ayuntamientos que no se separen de sus cargos 60 días antes de la elección.
- II. Los funcionarios y empleados públicos dependientes de la Federación.
- III. Los ministros de cualquier culto.

Una vez analizados los principales requisitos para poder ser miembro del Ayuntamiento y de conocer que su principal función es la de regular, apejándose a los ordenamientos de la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento de Comisiones y Departamentos Municipal.

Un matiz importante del Ayuntamiento es el de elaborar, tanto la iniciativa de ingresos, como el presupuesto de egresos y que lo enmarca el artículo 143 de la Constitución del Estado de México:

**"Artículo 143.** Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requieran el régimen, el gobierno y administración del Municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos.

Asimismo, enviarán al Ejecutivo del Estado, antes del diez de octubre, la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, que regirá el año fiscal inmediato y aprobarán su presupuesto de egresos correspondiente."

Existen varios mecanismos para determinar las funciones que dentro del Ayuntamiento desempeñarán sus miembros; pueden erigirse como regidores de un ramo determinado, secretaría, tesorería, espectáculos, rastros, panteones, mercados, limpia, etc., o bien su elección se hace en grupo y, una vez electos, se distribuyen entre ellos las diferentes ramas a administrar en el Municipio.

Como podemos darnos cuenta, al mencionar algunas ramas de las funciones a desempeñar, ya estamos vislumbrando el panorama en cuanto a los trabajadores al servicio del Municipio.

### 3.4 EL PRESIDENTE MUNICIPAL

El Presidente Municipal forma parte integrante del Ayuntamiento y es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del Municipio.

La Constitución Política del Estado de México, en su artículo 155, menciona las atribuciones de los presidentes municipales, que son:

**Artículo 155.** Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.
- II. Ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos.

- III. Ser el órgano de comunicación de los ayuntamientos que presiden con los demás ayuntamientos y con el gobierno del Estado.
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley.

Se debe hacer notar que el Presidente Municipal, también dentro de la Ley Orgánica Municipal en el artículo 44 menciona facultades y obligaciones de este miembro del Ayuntamiento y que menciona entre otras:

**Artículo 44.** El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones.

- I Promulgar y publicar el bando municipal.
- II Dar publicidad a las normas de carácter general / reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.
- III Presidir y dirigir las sesiones de los ayuntamientos.
- IV Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar en su caso, a los infractores de éstas últimas, las sanciones correspondientes.
- V Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento.
- VI Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y jefes de departamentos municipales.
- VII Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales se integren y funcionen en forma legal

- VIII Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana y Comisiones Municipales.
- IX Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal.
- X Vigilar que la inversión de los fondos municipales se apliquen con estricto apego al presupuesto.
- XI Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.
- XII Vigilar e inspeccionar las dependencias, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal.
- XIII Visitar los poblados del municipio en compañía de las personas que presidan las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al ayuntamiento, para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución.
- XIV Autorizar las órdenes de pago a la tesorería municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del secretario.
- XV Informar al ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste.
- XVI Informar el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo al ayuntamiento, del

estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

- XVII** Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera.
- XVIII** Todas las demás que le concedan las leyes, reglamentos o el propio ayuntamiento.

Así como tiene obligaciones y facultades, tiene también el Presidente Municipal prohibiciones, que las reglamenta la misma Ley Orgánica Municipal en su artículo 45, como la distracción de fondos, imponer contribuciones o sanciones que no estén contempladas en la Ley de Ingresos, utilizar su autoridad o influencia para que en tiempo electoral se favorezca a determinada persona, entre las más importantes.

Me parece importante la designación de personal administrativo, ya que dentro de esta designación podría ser la pauta para un buen funcionamiento del municipio, se debería ver la posibilidad de que se clasificaran algunos puestos en la administración, analizando conjuntamente el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los poderes del Estado, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados de carácter estatal; el hecho de que se analice el estatuto de los trabajadores es para no caer en violaciones en cuanto a designación, que se verá posteriormente.

Una vez hecha la mención de las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, nos damos cuenta que es el eje central del ayuntamiento, que en esta tesis nos estamos refiriendo en particular al Estado de México.

### 3.5 EL SINDICO Y LOS REGIDORES

Dentro del ayuntamiento existen, como ya se enunció anteriormente, los síndicos, los cuales son electos por elección popular directa; el síndico puede ser uno o dos, ésto será en base al número de habitantes de cada municipio, un síndico hasta con una población de 500 mil habitantes, enmarcado en el artículo 26, fracción II de la Ley Orgánica Municipal y dos síndicos para municipios con más de 500 mil habitantes, fracción III del mismo artículo y tiene como atribución la supervisión de la tesorería municipal, como una de sus principales funciones.

El artículo 150 de la Constitución Política del Estado de México establece:

"Artículo 150. Los síndicos procuradores serán mandatarios de los ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los ayuntamientos a que pertenezcan y las que les asignen las leyes."

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se encuentran enmarcadas tanto las facultades y obligaciones de los síndicos.

"Artículo 48. Los síndicos de los ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I Procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- II La representación jurídica de los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.



- III Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas.
- IV Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado:
- V Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidadas.
- VI Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
- VII Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
- VIII Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previo comprobante respectivo.
- IX Cerciorarse que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.
- X Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la tesorería municipal.
- XI Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia tesorería.
- XII Practicar, a falta de los agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales.

remitiéndolas al Agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro de las veinticuatro horas.

**XIII** Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características, así como el destino de los mismos.

**XIV** Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio síndico o el ayuntamiento.

**XV** Regularizar la propiedad de los bienes municipales.

**XVI** Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio.

**XVII** Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevee la Ley de Responsabilidades.

**XVIII Bis** Vigilar que los responsables de las comisarías, observen estrictamente la Constitución General de la República y la particular del Estado, en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

En el caso de que sean los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la Hacienda Municipal y el otro de los egresos. Para tal efecto, el primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones V, VIII y IX y el segundo las contenidas en las fracciones III y VII, entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

**XVIII** Las demás que le conceda o imponga la ley, reglamentos o el ayuntamiento.

Existe otro artículo en la Ley Orgánica Municipal en cuanto a las prohibiciones del síndico, que es el artículo 49.

**"Artículo 49.** Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en arbitros y hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el ayuntamiento.

En cuanto a éste o estos integrantes del ayuntamiento, que son los síndicos, son importantes en el buen funcionamiento de un ayuntamiento, ya que como vemos, prácticamente manejan tanto los ingresos como los egresos, y de esto depende el saneamiento de la economía municipal, que aparejado traerá el mejor cumplimiento en cuanto a los servicios públicos; una proposición sería que se les exigiera como un requisito, para ser síndico, ser titulado en la carrera de Licenciado en Derecho.

**Regidores.** Integrantes del cuerpo deliberador del Ayuntamiento, con base en el artículo 151 de la Constitución Política del Estado de México, el primer regidor está

facultado para presidir las sesiones en que falte el Presidente Municipal; estas sesiones se celebrarán una vez por semana cuando menos y será indispensable que concurren más de la mitad de los miembros del ayuntamiento.

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, los regidores tienen funciones específicas como miembros del ayuntamiento. (44)

Acosta Romero menciona las funciones de los regidores de un municipio, tomando como ejemplo Ocoyoacac Edo. de México; pero en cuanto al Estado de la Federación que estamos analizando, encontramos en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal que su durabilidad es de 3 años y número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional.

Mencionaremos las comisiones que Acosta Romero hace en cuanto a los regidores del Municipio de Ocoyoacac Edo. de México que son:

Primer Regidor: suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento.

Segundo Regidor: vigilará los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones, de Licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo.

---

(44) Acosta Romero, Miguel, Op. Cit., pág. 395.

Tercer Regidor: Vigilará los Departamentos de Mercados y Servicios Urbanos, de Supervisión y Quejas de Limpia, de Vía Pública, de Parques, Jardines y Fuentes y el de Policía.

Los otros dos regidores (cuarto y quinto) tendrán funciones específicas que encomendará el ayuntamiento.

Estas son las referencias que hace Acosta Romero a las funciones encomendadas a los regidores de Ocoyoacac, en un panorama particular de este ayuntamiento. En cuanto al Estado de México, en la Ley Orgánica Municipal, lo enmarcamos en su artículo 50, el cual nos dice:

Artículo 50. Son facultades y obligaciones de los regidores, las siguientes:

- I Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.
- II Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma en que lo previene esta ley.
- III Vigilar y entender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento.
- III Bis Vigilar y entender el ramo de Conservación de Desarrollo y Fomento Agropecuario y Forestal.
- IV Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el Presidente Municipal.

- V Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la Administración Municipal.
- V. Bis Vigilar y atender el ramo de la Salubridad y Mejoramiento Ambiental y Servicio Social Voluntario.
- VI Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueron citados por el Presidente Municipal.
- VII Las demás que le otorga esta ley y sus reglamentos. "

Las funciones encomendadas a los regidores son importantes, ya que de ellos dependen los buenos y eficientes servicios públicos que tiene encomendados el ayuntamiento.

Se debe de observar que en municipios grandes, en el Estado de México, existen hasta nueve regidores; se supone que está menos cargada la supervisión de las ramas encomendadas, por lo cual deben ser mejor los servicios públicos, ésto como una conquista de la Reforma Municipal.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## C A P I T U L O   I V

### EXAMEN DE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL

#### 4.1 SECRETARIA MUNICIPAL

La Secretaría Municipal es importante, ya que es la encargada de auxiliar al Presidente.

La Constitución Política del Estado de México también comprende lo relativo al despacho de los asuntos municipales, los cuales los enmarca el artículo 156 de la Constitución local.

Dentro de la estructura administrativa del municipio, encontramos al Secretario del ayuntamiento, el cual cuenta con las siguientes atribuciones:

"Artículo 156. Para el despacho de los asuntos municipales, cada ayuntamiento designará un secretario y las

atribuciones de éste serán las siguientes:

- I Asistir a los cabildos para dar informes y levantar las actas correspondientes, autorizándolas con su firma, en unión de las de los ediles asistentes.
- II Autorizar con su firma, en unión del Presidente Municipal, las disposiciones de observancia general que éste dicte.
- III Todas las demás que determinen las respectivas leyes reglamentarias.

Una vez observado el fundamento del Secretario del ayuntamiento en la Constitución Política del Estado de México y en la cual nos remite particularmente a leyes reglamentarias a esta cuestión, analizaremos la Ley Orgánica Municipal en su artículo 71, el cual a la letra dice:

"Artículo 71. En cada ayuntamiento, para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría.

La Secretaría Municipal estará a cargo de una persona denominada Secretario, quien no será miembro de ayuntamiento y se designará de la terna propuesta por el Presidente Municipal."

Los requisitos que debe contemplar un Secretario Municipal los menciona el artículo 72 de la Ley Orgánica Municipal, los cuales son:



"Artículo 72. Para ser Secretario de un ayuntamiento se requiere:

- I Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.
- II Haber concluido la instrucción primaria; en el caso de municipios de más de 100,000 habitantes o cabeceras distritales, haber concluido la enseñanza secundaria; y en el caso de la ciudad capital y municipios de más de 200,000 habitantes, se requiere ser pasante o tener título profesional.
- III Tener capacidad y honestidad suficiente a juicio del ayuntamiento.
- IV No haber sido sentenciado en proceso penal por delito intencional."

Como es de importancia dentro de la administración del ayuntamiento, la Ley Orgánica Municipal también menciona las facultades y obligaciones del Secretario.

"Artículo 73. Son facultades y obligaciones del Secretario:

- I Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del ayuntamiento.
- II Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite.

- III Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo, mencionando en el citatorio lugar, día y hora de la sesión.
- IV Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.
- V Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el ayuntamiento.
- VI Suscribir todos los documentos especiales emanados del ayuntamiento o del presidente y demás miembros, sin cuyo requisito no sefan válidos.
- VII Presentar en la primera sesión de cada mes, relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuales fueron resueltos en el mes anterior y cuales son los pendientes.
- VIII Dar cuenta al presidente municipal de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho funcionario, o por quien éste hubiese delegado esas atribuciones, expediendo oportunamente la boleta de libertad.
- IX Tener una colección ordenada y anotada de Leyes, Decretos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.
- X Formular el inventario general de bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio, de los

destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación.

- XI Observar y hacer cumplir debidamente el reglamento interior del ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos.

El profesor Juan Ugarte Cortés en su obra "La Reforma Municipal", hace una referencia a la estructura administrativa, en un anteproyecto denominado "Reglamento Interno para la Administración de Autoridades y Organos Municipales"; claro es que debemos aclarar que esto es atendido a los requerimientos propios de cada municipio. (45)

Me parece que esta función es importante, tan así que se debe considerar al Secretario como el brazo derecho para el cumplimiento de las funciones administrativas del municipio.

#### 4.2 TESORERIA MUNICIPAL

La Tesorería Municipal como dependencia administrativa en el ayuntamiento se contempla en la Ley Orgánica Municipal, en el artículo 74. Debo precisar que tocaremos brevemente la Hacienda Municipal, ya que en la presente tesis el objetivo principal es ver el alcance de la seguridad social de los trabajadores del municipio, como una estipulación de Sistema Federal, contenida en el ya citado artículo 115 constitucional.

---

(45) Ugarte Cortés, Juan, "La Reforma Municipal", Edit. Porrúa, 1a. edic., México 1985, págs. 259 a 261.

Al hacer referencia de la Hacienda Municipal es porque es el ramo donde se recaudarán los fondos para el municipio, que son los que administrará el Tesorero Municipal.

El artículo 183 de la Constitución local del Estado de México, con base en la fracción IV del artículo 115 constitucional, fundamenta la estipulación de Sistema Federal, en cuestión de la Libre Administración de su Hacienda Municipal.

**"Artículo 183.** La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

- I De los bienes que correspondan a los municipios, como personas morales de derecho civil.
- II De las contribuciones que para cada municipio decreta la legislatura.
- III Otros ingresos que perciban conforme a la ley.

Es importante mencionar que dentro de la Ley de Ingresos de los municipios del Estado de México de 1986, enumera las percepciones de la Hacienda Municipal.

**Artículo 1.** La Hacienda Pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 1986 los siguientes:

**Impuestos.** Predial, traslación de dominio sobre fraccionamientos, anuncios en vía pública, vehículos de propulsión sin motor, juegos mecánicos y espectáculos, uso de pozos artesianos, autorizaciones extraordinarias en horarios de establecimientos comerciales.

**Derechos.** Agua potable y drenajes, registro civil, obras públicas, certificaciones, rastros, mercados, panteones, estacionamientos en vía pública, licencias, servicio de vigilancia a panteones particulares.

**Aportaciones de Mejoras.** Las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para obras públicas.

**Productos.** Venta de bienes mostrencos, censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del ayuntamiento, bosques municipales, utilidades de otras inversiones en créditos y valores, ingresos de empresas de participación municipal.

**Aprovechamientos.** Multas, recargos, reintegros, indemnizaciones por daños a bienes municipales, gastos de administración derivados de la recaudación de gravámenes fiscales, gastos de ejecución y honorarios por notificación.

**Participaciones en Ingresos Federales.** Los derivados en la aplicación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México. Las derivadas de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.

Y otros como Ingresos de Financiamientos.

Ya se señaló cuales son las percepciones del municipio; ahora señalaremos la Tesorería Municipal enmarcada en el artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal.

"Artículo 76. La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con

las excepciones señaladas por la ley y de las erogaciones que deba hacer el ayuntamiento.

La oficina estará a cargo de un Tesorero Municipal, que será designado por el ayuntamiento."

Los requisitos que se le exigen a un tesorero son:

**"Artículo 77.** Para ser Tesorero Municipal se requiere:

- I Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- II Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo.
- III No haber sido procesado por delitos de carácter intencional.
- IV Caucionar el manejo de los fondos en los términos establecidos por la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa.
- V Cumplir con los requisitos que señalen otras leyes.

Analizando los principales matices, tanto de las recaudaciones hacendarias, como los requisitos para ser tesorero, por supuesto que la principal función u obligación de la tesorería será cuidar tanto los ingresos y egresos del municipio, así como periódicamente informar a la Contaduría General de Glosa el estado financiero mensual, dentro de los primeros quince días hábiles de cada mes; estas facultades y obligaciones las encontramos

en el artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal.

Un aspecto importante lo enmarca el artículo 82 de la misma ley, en cuestión de acción popular, para denunciar ante el ayuntamiento, o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales.

Aquí es donde posiblemente exista una falla en el Derecho previsto, ya que el riesgo de no comprobar la malversación de fondos motiva que nadie se arriesgue a intentarlo, ya que de no probarlo, caería en el delito de difamación.

Terminaremos este punto con mencionar que es importante la tesorería, ya que el manejo de los recursos económicos del municipio que se deben transformar en eficientes servicios públicos municipales.

#### **4.3 DIRECCIONES O DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**

Al abordar la estructura administrativa de los municipios, estaremos analizando la función de los ayuntamientos, en cuanto a la eficaz prestación de los servicios públicos, como de la tramitación de los negocios administrativos.

En un sistema federal como el nuestro, la administración pública de nuestro tiempo enfrenta el reto de aplicar métodos y sistemas acordes con las necesidades actuales para realizar con eficacia la función encomendada, entre la multitud de órganos o direcciones que la integran, ya sea a nivel federal, estatal o municipal.

La administración pública puede ser estudiada desde dos puntos, como es orgánico y funcional, sea a nivel federal, estatal o municipal; analizando estos criterios, iremos entrelazando los elementos que intervienen en la administración municipal, pues ésta tiene que ser vista como un todo y no seguirle asignándole únicamente como antes se hacía, como era la prestación de algunos servicios públicos. No podremos referirnos a la estructura administrativa, si desconocemos la superestructura que la condiciona.

Desde el punto de vista orgánico, el municipio cuenta con un ayuntamiento y todos los órganos o departamentos administrativos que por disposición de la ley existen o son creados por acto municipal.

El ayuntamiento está compuesto por un presidente municipal, un secretario del ayuntamiento, uno o varios regidores y uno o varios síndicos procuradores, según del municipio que se trate y lo que la Ley Orgánica Municipal disponga. Sin embargo, el ayuntamiento solo, como cuerpo colegiado, puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

En cuanto al punto de vista funcional, la administración de los municipios se considera como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que integran el municipio; es así que parece realizar sus cometidos, el municipio cuenta con una estructura jurídica, elementos materiales, o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que son el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan su servicio a la administración municipal.



La superestructura a la que se ha hecho referencia el municipio tiene como base los elementos siguientes: autonomía, hacienda, gobierno, territorio y población, elementos sin los cuales no se podría dar una organización administrativa efectiva.

Cual es la fundamentación de la administración municipal del Estado de México, la que le otorga el artículo 143 de la Constitución Política del Estado de México, y concretamente en el artículo 42, fracción V, que a la letra dice:

**"Artículo 42.** Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

**Fracción V.** Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales."

La creación de direcciones o departamentos administrativos tienen funciones determinadas, ésto de acuerdo a cada dirección o departamento, podríamos mencionar algunas como son:

Departamento de Gobierno. El cual debe expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de la jurisdicción del municipio, además de legalizar y certificar, en los términos de leyes o reglamentos aplicables, firmas y documentos que correspondan a asuntos de la competencia municipal, etc.

Otros departamentos, como el del Registro Civil, Departamento de Policía, Hacienda, Educación Pública,

Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad, Agua y Saneamiento, Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, Fomento Forestal, Mercados, Parques y Jardines, Alumbrado Público, Economía y Estadística y Departamento de Recursos Humanos o Contratación.

Todos estos departamentos tienen funciones específicas, dependiendo del ramo, las ejecuciones de los planes de desarrollo, planteados por el ayuntamiento tienen como fin primordial el de satisfacer con eficacia las necesidades colectivas del municipio.

La creación de las direcciones o departamentos que fundamenta la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 42 fracción V, como facultad de cada ayuntamiento trae aparejado los nombramientos de los titulares de cada dirección, en las que se deben de elegir por proposiciones del Presidente Municipal y que analizará el ayuntamiento.

Debemos de señalar que el departamento que en particular nos interesa es el de Personal o Recursos Humanos, en el cual analizaremos los principales artículos de Seguridad Social, enmarcados en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipio y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de carácter estatal, así como el reglamento del Tribunal de Arbitraje y la Ley de Seguridad Social ISSEMYM.

Podemos concluir que la organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente ineficiente. Por diversos factores, tanto internos como externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como principalmente la falta de recursos económicos, han influido para que los funcio-

narios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar el elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad en beneficio de la colectividad.

## C A P I T U L O V

## REGULACION JURIDICA LABORAL DEL ESTADO DE MEXICO

## 5.1. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios.

Es necesario analizar brevemente el aspecto laboral en general, antes de referirnos en exclusivo a las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado de México y sus Municipios. ¿Qué entendemos por trabajo? Existen varias definiciones pero todas tienen el aspecto genérico en cuestión, por lo que mencionaremos la siguiente:

"Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio" (46)

También en cuanto al Derecho Procesal del Trabajo, que es prácticamente reciente, tanto es así que incluso a las Reformas a la Ley Federal del Trabajo de 1980, constituyeron un gran avance en esta materia, tomaremos la definición del maestro Trueba Urbina, que lo define como:

"El conjunto de reglas Jurídicas que regulan la acti

-----

(46) De la Cueva, Mario, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa, Novena Edición, Tomo I, México, 1984, p. 162.

vidad Jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo para el mantenimiento del orden Jurídico y económico de las relaciones obrero patronales".

Analizaremos el Derecho laboral en el aspecto general, pues para referirnos a esta regulación, primero tendremos que fundamentar las estipulaciones del pacto Federal, enmarcadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo 5o. Constitucional nos establece la libertad de trabajo, como una garantía individual que en su primer párrafo a la letra dice:

"Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industrial, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad, sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial...."

El Artículo 123 constitucional que en sus apartados "A" y "B" estipula lo relativo al trabajo y la previsión social. (47)

La Ley Reglamentaria de este artículo es la Ley Federal del Trabajo, así como la Legislación Federal del Trabajo Burocrático.

---

(47) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ediciones Andrade, Tercera Edición, 1983, pp. 91 a

92.

Cabe señalar que aludimos estos artículos constitucionales porque son las bases de las Relaciones Laborales, como la libertad de trabajo con respecto al tema que vamos a abordar en el Artículo 115 Constitucional, Fracción Octava, reformado recientemente el 17 de marzo de 1987 y publicado en el Diario Oficial, por lo cual la fracción octava dice:

"Artículo 115.....

I a VII....

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

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución y sus disposiciones reglamentarias (48).

Con esta reforma se abrogan las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución.

Analizar la fracción VIII del artículo 115, es comentar que en la Carta Magna de 1917 los Constituyentes de Querétaro tuvieron un espíritu altamente visionario, pero no eran omniscientes. Los principios sociales que consagraron en favor de la clase trabajadora, dejaron de comprender a algunos sectores laborales, como el de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios.

---

(48) Diario Oficial de la Federación. 17 de marzo de 1987, México, D.F., págs. 3 y 4.

Existen multitud de criterios al referente apartado que rige las relaciones de los Servidores Públicos; el maestro Trueba Urbina sostiene que: el originario artículo 123 de la Constitución de 1917 al referirse a los sujetos de Derecho del Trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados de los Estados, incluyendo los de los Municipios, porque unos y otros son empleados públicos y constituyen el Sector Burocrático que forman parte de la clase obrera. (49)

Lo que si debemos tener presente es que quizá no existía problema en que la Ley se aplicaría hasta el año de 1960 que se divide el Artículo 123 Constitucional en apartado "A" y "B".

Se debe tener presente que el Apartado "A" rige las relaciones laborales entre particulares, y el Apartado "B" las relaciones entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores.

Es claro que con las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, fracción IX, se le otorga competencia la legislatura de los Estados para expedir leyes tomando como base el artículo 123 y sus disposiciones complementarias y aquí persiste la duda al autorizar se apoye en las bases del apartado "A" y "B"; los Estados de la Federación han optado por su libertad para legislar, unos en base al apartado "A", otros en el apartado "B". Inclusive con la reforma de 1983, se dió un plazo de un año para que las legislaciones de los Estados adecuaran las relaciones laborales de sus trabajadores, cosa que no se tiene certidumbre hasta

---

(49) Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, 1981, pag. 177.

la fecha si todos los Estados han adecuado su Constitución y sus leyes Reglamentarias al respecto.

En particular, el análisis es que la legislación del Estado de México ha tomado como base genéricamente al artículo 123 constitucional.

La legislación laboral del Estado de México se publicó en el periódico Oficial el 28 de febrero de 1984.

La base de la Constitución Local del Estado de México para legislar sobre las relaciones de los trabajadores, la enmarca el artículo 70 en su fracción XVI y que a la letra dice:

"Artículo 70 corresponde a la legislatura...

Fracción XVI. Expedir conforme a los principios básicos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, la Ley que rija las relaciones de trabajo de los Servidores Públicos de Estado y Municipios.

Por lo que respecta a la ley Orgánica Municipal, en el artículo 42 de las Facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, en la fracción XIX, manifiesta:

"Artículo 42. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

Fracción XIX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado".

Como podemos observar, ya se tiene un marco Jurídico para la protección de los trabajadores Municipales, cosa



que no se tenía al inicio de la presente Constitución de 1917, pero para dar una idea precisa, será necesario analizar algunos preceptos de la legislación del Estado de México en cuanto a la materia Laboral.

El Estatuto Jurídico de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos coordinados y Descentralizados de carácter Estatal; establece en el artículo 4o., cuatro grupos de trabajadores que son:

- I. Trabajadores de base, al servicio de los poderes del Estado y de sus Municipios.
- II. Trabajadores supernumerarios al Servicio de los mismos poderes.
- III. Empleados y trabajadores al Servicio de los Organismos Públicos coordinados y descentralizados de carácter Estatal.
- IV. Trabajadores de Confianza.

Existe el artículo 5o. que enumera una gran lista de empleados de confianza que son:

"Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza.

- I. En el poder legislativo: El Oficial Mayor de la Legislatura y el Contador General de Glosa.
- II. En el poder Ejecutivo: los alcaldes y celadores de las cárceles del Estado, los miembros de las policías Urbanas y Judiciales, Motociclistas y agentes de tránsito; se hace la aclaración que

este personal, en mi opinión, no debería de aparecer como trabajadores de confianza, se les debería de tener como trabajadores de base, por los motivos que adelante se señalarán.

En el Municipio aparecen como trabajadores de confianza:

- IV. En los Municipios: Los Secretarios y Tesoreros Municipales, el Oficial Mayor de la Secretaría Municipal, el cajero y el contador de la Tesorería Municipal, el Juez del Estado Civil y los miembros de la Policía (aquí aparecen otra vez los miembros de la policía como de confianza).

La inseguridad Social existe dentro del Artículo 6o. de este Estatuto Jurídico que es el que delimita que los empleados de confianza no queden comprendidos dentro de este ordenamiento, con lo cual, si analizamos, se comprende al cuerpo policiaco como de confianza, que ésto le va a traer a cada miembro, una inseguridad en cuanto a su empleo y un seguro de una futura jubilación se debería de reordenar e integrar algunos puestos tanto en el estado como en el Municipio de base de estos trabajadores, ya que ésto traería un mejor servicio de vigilancia, y porque no hablar de erradicar corruptividad en el cuerpo de seguridad pública basificando estos puestos ellos saben que tienen un futuro con las prestaciones que otorga este estatuto jurídico.

Es pertinente que el ordenamiento jurídico, se haga extensivo a los puestos comprendidos y que describo en la fracción II anterior. Es más, la misma Ley Federal del Trabajo contempla a los trabajadores de Confianza en el artículo 182 a 186, y que éstos solo quedan fuera de los contratos por disposición expresa.

Una vez analizado el Estatuto Jurídico para los trabajadores al Servicio del Estado, nos damos cuenta que la legislatura local toma como base la Ley Federal del Trabajo dentro del apartado "A".

Este estatuto menciona que existirán dos sindicatos, los cuales reconocerá el Estado, uno de burócratas y otro de Maestros de Educación.

Me llama la atención que el artículo 100. menciona trabajadores en lista de raya que no son de base, los cuales en la verdadera práctica están desprotegidos. Podría hablar de los recolectores de basura, servidores públicos que no alcanzan una justicia social porque jamás cuentan con una base, por consiguiente no les proporcionan implementos de trabajo, y la misma atención médica, el ordenamiento al respecto está plasmado en el Estatuto, pero se escucha muy romántico, ya que se hizo un muestreo en el Municipio de Tlalnepantla, y nos encontramos que estos servidores públicos carecen de prestaciones que establece el ordenamiento.

El Artículo 37 del Estatuto mencionado habla de Escalafón por ramos. Sería interesante ver hasta que punto es cumplido este precepto, ya que también es violado por los delegados sindicales.

La huelga en el artículo 62, es copia fiel de la Ley Federal del Trabajo, y en mi opinión si existen problemas colectivos jamás se dará en un Ayuntamiento, ya que si hemos visto, que en empresas, paraestatales, se ahoga este movimiento; como ejemplo, el de los electricistas, en marzo de 1987, que esperan los trabajadores Municipales, al decidir esta acción.

Para la ventilación de conflictos laborales, se integrará un Tribunal y Juntas de Arbitraje.

"Artículo 88. El tribunal de arbitraje para los trabajadores del Estado deberá ser Colegiado, y lo integrarán:

Un representante de los poderes del Estado, un representante de los Municipios del Estado, un representante de cada uno de los sindicatos reconocidos y registrados y un árbitro nombrado por la mayoría de los representantes".

Existirá una junta arbitral permanente que también será colegiada y estará integrada por un representante de los Ayuntamientos de Distrito, uno del Sindicato y un árbitro nombrado por dichos representantes.

En cuanto al procedimiento para resolver todas las controversias que se sometan al tribunal y a las juntas arbitrales, se reduce a la presentación de la demanda respectiva, que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de la comparecencia a la respuesta que se de en cualquiera de las formas citadas y a una sola audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio tribunal o Juntas Arbitrales se requiera la práctica de diligencias posteriores, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y una vez efectuadas, se dictará la resolución que corresponda, llamado laudo.

Principales puntos que debe contener una demanda:

- Nombre y domicilio del demandante o actor.
- Nombre y domicilio del demandado (dirección o Departamento del Municipio).
- El objeto de la demanda.
- Relación de Hechos.

- Copia de los documentos presentados para correr traslado.

El Estado de México ha legislado lo referente a las relaciones laborales, pero sin ir más allá de lo mínimo establecido en la Ley Federal del Trabajo lo que su estatuto jurídico establece, pero en los Municipios no se ha dado la aplicación correcta ya que existen anomalías, por lo cual sería necesario que la legislatura, en interpretación del artículo 142 de la Ley Orgánica Municipal, practique las diligencias o investigaciones correspondientes para establecer la existencia de causales de desaparición de Ayuntamientos, por infracción a la Constitución o las leyes locales sin perjuicio de cumplir con las reglas de procedimiento, motivo de la cláusula de sistema federal y las que prevee la legislación local, lo anterior en beneficio de la clase laborante.

## 5.2. REGLAMENTO DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE.

Debemos señalar que en un marco donde existen relaciones laborales, se presentarán conflictos entre las dos partes, que en este caso son los trabajadores al servicio del Estado y Municipios, y que se analiza en particular la legislación del Estado en México.

El reglamento del tribunal de arbitraje, tiene su base en la constitución Local del Estado de México en su artículo 89, fracción X, que dice:

Fracción X. Elaborar los reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la legislatura".

La facultad directa para elaborar el reglamento del Tribunal de Arbitraje, lo enmarca el Estatuto Jurídico en su artículo 10 transitorio y que a la letra dice:

**Artículo Décimo.** A la mayor brevedad posible el tribunal de Arbitraje formulará las reglamentaciones que requiera su propio funcionamiento y el de las juntas arbitrales".

Una vez visto el fundamento que da origen a este reglamento, será interesante ver como está integrado. El artículo 10. menciona que lo integrará un representante de los poderes del Estado, un representante del Sindicato del Estado, dos representantes del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y municipios y un arbitro nombrado por la mayoría de los representantes.

La designación del arbitro es importante porque éste hace las veces de un Presidente del Tribunal y de ejecutor de laudos, dictados por el tribunal de Arbitraje.

El tribunal de Arbitraje, contará con un secretario, el cual sus principales funciones serán: autorizar las diligencias y acuerdos que dicten el tribunal y el Arbitro; formará expedientes relativos a los conflictos encomendados; firmar la correspondencia del Arbitro, al mismo tiempo que éste; levantar y firmar las actas relacionadas a las funciones del tribunal y del arbitro; y será el jefe inmediato de los empleados del Tribunal.

Corresponde al tribunal la aplicación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios, incluyendo el conocimiento y resolución de las diferencias y conflictos entre los trabajadores y los titulares de los Poderes del Estado y de los Municipios.

Cabe señalar que el Tribunal de Arbitraje se constituye como segunda y última instancia de los conflictos que competen a las juntas Arbitrales.

El procedimiento ante este tribunal es similar a los procedimientos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con algunas variantes como son los términos procesales.

1. Mientras que en la Ley Federal del Trabajo otorga 10 días para la contestación de la demanda, en el Reglamento del Tribunal en su artículo 15, otorga sólo 3 días.

2. En cuanto a la celebración de la primera audiencia, existe diferencia de dos días para celebrar ésta, ya que su artículo 873 L.F.T., otorga 15 días para la 1a. Audiencia, contados a partir de la fecha de entrega de la demanda, el artículo 17 del reglamento otorga 10 días después de contestada la demanda, aclarando que para contestar la demanda tiene 3 días, con los cuales nos da un total de 13 días para celebrar la primera audiencia.

No deben existir diferencias, ya el artículo 123 como lo establece la estipulación federal en su artículo 115, esta legislación tomará como base las disposiciones legales, Ley Federal del Trabajo, y primordialmente que la legislación del Estado de México ha legislado con base en la Ley Federal del Trabajo, apartado "A".

La diferencia de términos que se observa, produce la convicción de infracción a la estipulación Constitucional además de originar perjuicio al trabajador, por lo que motiva afirmar la aplicabilidad del artículo 133 en su caso debiéndose proceder a su obediencia inmediata la legislación local.

Un aspecto importante, es principalmente que el trabajador cuente con una mayor seguridad jurídica y que el artículo 25 de este reglamento le contrarresta, ya que dice que: contra la resolución dictada por el tribunal no cabe recurso alguno; el cual podría ser el de revisión o revocación, con lo cual en un laudo desfavorable, tendría el trabajador que ir a un Juicio de Amparo.

Se debe de pensar que el tener un Tribunal de Arbitraje, si es una garantía, pero no debe de quedar únicamente como garantía, se necesita que verdaderamente se le de funcionalidad para el beneficio de la defensa de la Clase Trabajadora, la cual no cuenta con los recursos económicos para su desarrollo integral como ciudadano de los Municipios.

### 5.3 LEY ISSEMYM.

Es beneficio que para una Seguridad Médica, el Trabajador cuente con los beneficios que le otorga determinada Institución. El Estado de México creó el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, "ISSEMYM".

El fundamento legal, para la creación del ISSEMYM, lo otorga el artículo 37 del Estatuto Jurídico, en su fracción IV que dice: propugnar por proporcionar gratuitamente al trabajador Servicio Médico y Farmacéutico para enfermedades y accidentes del Trabajo, servicio que quedará establecido de manera fija en cada uno de los poderes y municipios.

El gobierno y la administración del Instituto estarán



a cargo de un consejo Directivo y de un Director.

El Consejo estará integrado por:

- a) Un representante de cada uno de los poderes del Estado de México.
- b) Un representante de los H.H. Ayuntamientos del Estado. La designación la hará el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Toluca, seleccionando libremente a los Candidatos propuestos.
- c) Un representante de las otras entidades Públicas.
- d) Cuatro representantes de los Servidores Públicos designados por el Sindicato.
- e) Un representante de la agrupación mayoritaria de ex-empleados públicos jubilados y pensionados.

Cada miembro propietario del Consejo Directivo, tendrá un suplente, y el Consejo durará tres años en su encargo.

**Artículo 1o.** En los términos de la presente Ley se establece un régimen de Seguridad Social en favor de los servidores públicos, de sus familiares o dependientes económicos, tendientes a mejorar sus condiciones económicas, social y cultural, así como para proteger su salud. El Régimen incluye el Derecho de Jubilación. Comprende a los trabajadores de los organismos Públicos coordinados y descentralizados de carácter estatal.

La forma en como se constituye el patrimonio del Instituto lo enmarca el artículo 6o.- Para cubrir las obligaciones del Instituto así como para satisfacer los gastos

de su administración, se constituye su patrimonio con los siguientes bienes y derechos:....

Fracción II. Las aportaciones ordinarias a cargo de los servidores públicos en los siguientes términos: un tres por ciento de sus remuneraciones periódicas vigentes destinado al Seguro del Servicio Médico; y un seis por ciento para las demás prestaciones.

Mencionaremos algunas de las prestaciones más importantes que enuncia esta Ley.

El Seguro se Cesantía o Separación para el servidor público que, sin derecho a pensión, deje definitivamente el servicio por cualquier causa. El importe del Seguro será igual al total de sus aportaciones del seis por ciento para prestaciones generales.

El seguro lo cubrirá el Instituto dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la solicitud respectiva. Con su pago se extinguirán los derechos y obligaciones del afectado.

Seguro de fallecimiento, el cual lo establece el artículo 35, el cual en la actualidad se registrá en base al salario mínimo, pero se revisará cada dos años, cuando así lo permitan las condiciones económicas del instituto.

Existen prestaciones especiales, que enmarca el artículo 39 de esta ley, como son: establecimiento de almacenes para la venta de artículos domésticos, de alimentación y vestido; creación de guarderías y estancias infantiles, centros vacacionales y campos deportivos o recreativos, entre los principales.

Una prestación y quizá la más importante sea la de Jubilación, que la consagra el artículo 57 de la Ley ISSEMYM. Esta jubilación se aplicará de acuerdo a la tabla que menciona el artículo 60 que va desde un 50% a un 100%, de acuerdo con los años de trabajos prestados al Estado o Municipios, importante que estas jubilaciones, que se paguen conforme a esta Ley tendrán una movilidad en su cuota jubilatoria, de acuerdo con los aumentos que otorgue el Gobierno del Estado.

Para concluir este punto, podemos decir que efectivamente si existe una seguridad social para el trabajador, cuando menos así lo expresa la ley ISSEMYM, que ha tomado sus bases de acuerdo al artículo 123, fracción XXIX al respecto de Seguridad Social.

Parece que existe un inconveniente de Seguridad Social para los trabajadores que se les paga con lista de Raya, lo menciona el artículo siguiente:

Artículo 2o. So sujetos de esta Ley, con las obligaciones y derechos que impone:...

Fracción II. Las personas que mediante nombramiento por escrito de las Entidades Públicas desempeñen un servicio y otros remunerados en los respectivos presupuestos de egresos. En esta Ley se les llamará servidores públicos. Quedan excluidos los trabajadores a lista de raya, los sujetos a contrato Civil o laboral y los que desempeñen actividades eventuales o emergentes. También se excluye a los que en su primer ingreso al Servicio Público hayan alcanzado cincuenta años de edad.

Se debe hacer extensa la Seguridad de todos los servidores públicos, ya que todos necesitan de la protección

y seguridad social, quizá éstos servidores que se encuentran excluidos sean los que más necesitan de la Seguridad Social.

En cuanto en los Municipios que no cuenten con una clínica del ISSEMYM, se celebren convenios con clínicas del Instituto del Seguro Social, o en su caso, con clínicas de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para que se cubran en su totalidad las necesidades del trabajador.

**CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** Las raíces del Municipio se encuentran en Grecia y en Roma, también existía con los Aztecas, a través de los Calpullis, que era una forma de organización de esa época, con lo cual es de estimarse que también se encuentran antecedentes en México.

**SEGUNDA.** En la época Colonial, los Ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores y síndicos, sus cargos fueron objeto de Pública subasta, también adquirían la calidad de vitalicios.

**TERCERA.** La Constitución de Cádiz, en su artículo 309, ordenaba de la integración de los ayuntamientos precididos por un Jefe Político, asimismo declarara la nulidad de los cargos concejiles vitalicios y de los obtenidos por remate.

**CUARTA.** Importante antecedente de las atribuciones administrativas y Servicios Públicos, encomendados a los actuales ayuntamientos, es el contenido del artículo 321 de la Constitución de Cádiz, que se desglozan dentro de sus nueve disposiciones Administrativas conferidas al Ayuntamiento.

**QUINTA.** La estipulación Constitucional, contenida primeramente en la fracción IX, y que con fecha del 17 de marzo pasa a la fracción VIII, al derogarse las fracciones IX y X, garantiza la existencia de una Relación Laboral y Ré-

gimen de Seguridad Social, cuyo ordenamiento Jurídico debe respetar las bases contenidas en el artículo 123 de nuestra Carta Magna.

**SEXTA.** Propongo que se reforme la fracción VIII vigente, para encuadrar únicamente la Legislación Laboral Municipal, aplicable al apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, por considerar que este apartado contiene un articulado de mayor protección al trabajador.

**SEPTIMA.** El gran promotor del Municipio Libre es Venustiano Carranza, sustento mi afirmación en las adiciones al Plan de Guadalupe, base Jurídica del original artículo 115 de nuestra Constitución Federal.

**OCTAVA.** Las Reformas impulsadas por el Presidente Miguel de la Madrid, vienen a vigorizar más al Municipio, porque con ésto se amplia más el campo de acción de la Institución, que va en busca del verdadero Municipio Libre.

**NOVENA.** Tomando en consideración que en los conflictos laborales del Municipio con sus trabajadores, es competente para conocerlos y resolverlos, el Tribunal de Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, asimismo que las reglas de procedimiento se contemplan en un reglamento, propongo se adecue ésta al Estatuto Jurídico, es decir, elevar su rango Jurídico para que los trabajadores cuenten con mayor protección.

DECIMA. Se debe de actualizar cada 3 años la Ley del Instituto de Seguridad Social para los Servicios Públicos del Estado de México, y de sus Municipios (ISSEMYM), ésto con el fin de tener actualizado el capitulado, ya que existen artículos que económicamente son obsoletos, en este momento en que la situación económica se acentúa más en los trabajadores que están sujetos a un salario, la revisión de esta Ley, se debe de hacer dos meses antes de que termine el trienio Municipal, tomando parte la Legislatura del Estado.

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

1. ACOSTA ROMERO.  
"DERECHO ADMINISTRATIVO".  
EDITORIAL PORRUA, S.A. 6a. Edición.  
MEXICO, 1983.
2. ALBI FERNANDO.  
"DERECHO MUNICIPAL COMPARADO DEL MUNDO HISPANO".  
EDITORIAL AGUILAR.  
MADRID, ESPAÑA, 1956.
3. BURGOA IGNACIO.  
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO".  
EDITORIAL PORRUA, S.A.,  
CUARTA EDICION, MEXICO, 1982.
4. COLIN SANCHEZ MARIO.  
"EL MUNICIPIO LIBRE".  
ED. COLECCION DIVULGACION HISTORICA.  
PRIMERA EDICION, 1978. México.
5. CARPIZO JORGE.  
"LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917".  
TALLERES DE LA U.N.A.M.  
MEXICO, 1978.
6. DEJED BOJORQUEZ.  
"CRONICA DEL CONSTITUYENTE DE 1917".  
TALLERES DE IMPRESION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA  
Y CREDITO PUBLICO. MEXICO, D.F., 1967.
7. DE LA CUEVA MARIO.  
"EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO". (I-II)  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
TERCERA EDICION, MEXICO, 1984.



8. FRAGA GABINO.  
"DERECHO ADMINISTRATIVO".  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
VIGESIMO TERCERA EDICION, MEXICO, 1984.
9. F. PALAVICINI.  
"HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917".  
DIARIO DE DEBATES. TALLERES DE IMPRESION SRIA. DE HACIEN-  
DA. MEXICO D.F., 1967.
10. LORET DE MOLA VADILLO RAFAEL.  
"PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO SIN RECURSOS".  
TEXTOS UNIVERSITARIOS.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1976.
11. MONTAÑO AGUSTIN.  
"MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL".  
EDITORIAL TRILLAS: MEXICO, D.F., 1976.
12. MORENO DANIEL.  
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO".  
EDITORIAL PAX. 8ava. EDICION.  
MEXICO, D.F., 1973.
13. OCHOA CAMPOS MOISES.  
"LA REFORMA MUNICIPAL".  
EDITORIAL PORRUA, S.A. 4a. EDICION.  
MEXICO, 1968.
14. ROLLAND, M.C.  
"EL DESASTRE MUNICIPAL EN LA REPUBLICA MEXICANA".  
EDITORIAL LIBRERIA CULTURA MEXICANA, D.F., 1921.
15. SAYEG HELU JORGE.  
"EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO".

EDITORIAL CULTURA Y CIENCIAS POLITICAS A.C.  
PRIMER TOMO. MEXICO, D.F., 1972.

16. SERRA ROJAS A.  
"DERECHO ADMINISTRATIVO" TOMO II.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
PRIMERA EDICION. MEXICO, 1981.
17. TENA RAMIREZ FELIPE.  
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO".  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
DECIMONOVENA EDICION. MEXICO, 1983.
18. TENA RAMIREZ FELIPE.  
"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO" (1908-1983)  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
DECIMOSEGUNDA EDICION, MEXICO, 1983.
19. UGARTE CORTES JUAN.  
"LA REFORMA MUNICIPAL".  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
PRIMERA EDICION, MEXICO, 1985.
20. CUADERNOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.  
"LA REFORMA MUNICIPAL MEXICANA".  
UNAM. PRIMERA EDICION, No. 2, MEXICO, 1986.

## LEGISLACION:

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
EDITORIAL ANDRADE. TERCERA EDICION. MEXICO, D.F., 1983.
2. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.  
EDITORIAL FAC. S.A. QUINTA EDICION. MEXICO, D.F., 1985.
3. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO  
EDITORIAL COMISION ESTATAL ELECTORAL, TOLUCA, EDO. DE MEXI-  
CO, 1984.
4. ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PO-  
DERES DEL ESTADO Y MUNICIPIOS. COPILACION DE LEYES DEL GO-  
BIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. TOMO III. TOLUCA, EDO. DE ME-  
XICO, 1980.
5. REGLAMENTO DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE MEXICO.  
COPILACION DE LEYES DEL ESTADO DE MEXICO, TOMO III. TOLUCA,  
ESTADO DE MEXICO, 1980.
6. LEY ISSEMYM. COPILACION DE LEYES DEL ESTADO DE MEXICO,  
TOMO III. TOLUCA, ESTADO DE MEXICO, 1980.