



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

“ MARCO CONSTITUCIONAL DEL  
MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO “

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JUAN MANUEL TORRES SILVA  
ASESOR: LIC. RAMON PEREZ GARCIA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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.

# INDICE.

<b>INTRODUCCION</b> .....	1
---------------------------	---

## **CAPITULO I. ANTECEDENTES**

1.1. EL CALPULLI .....	2
1.2. EPOCA COLONIAL .....	9
1.3. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812 .....	18
1.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 .....	23
1.5. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843 .....	24
1.6. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857 .....	25
1.7. LA DICTADURA PORFIRISTA .....	27
1.8. LEY ORGANICA MUNICIPAL DE 1914 .....	29
1.9. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917 .....	30
NOTAS .....	37

## **CAPITULO II. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO**

2.1. CONCEPTO SEGUN LA TESIS SICOLOGICA, O CONCEPTO SOCIOLOGICO .....	44
2.2. CONCEPTO SEGUN LA TESIS JURIDICA, O CONCEPTO JURIDICO .....	46

2.3. CONCEPTO SEGUN LA TESIS ECLECTICA, O CONCEPTO ECLECTICO.	48
2.4. CONCEPTO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA .....	50
2.5. OTROS CONCEPTOS.....	57
2.6. CARACTERISTICAS.....	60
2.7. EL AYUNTAMIENTO.....	62
2.8. EL PRESIDENTE MUNICIPAL, SINDICOS Y REGIDORES .....	69
NOTAS.....	78

### **CAPITULO III. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL**

3.1. EL ARTICULO 115 Y SUS REFORMAS .....	83
3.2. EL MUNICIPIO COMO BASE DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION .....	102
3.3. EL AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA .....	107
3.4. PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA.....	112
3.5. FACULTAD NORMATIVA .....	113
3.6. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	115
3.7. AUTONOMIA, PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPAL.....	117
3.8. OTROS PLANES MUNICIPALES .....	123
3.9. EL MANDO DE LA FUERZA PUBLICA .....	127
3.10 LAS RELACIONES LABORALES.....	128
NOTAS.....	130

#### **CAPITULO IV. EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO**

4.1. LA CONSTITUCION ESTATAL.....	133
A) LOS AYUNTAMIENTOS Y SU INTEGRACION .....	134
B) FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.....	135
4.2. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.....	137
A) EL AYUNTAMIENTO .....	139
B) FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL .....	145
C) FACULTADES DE LOS SINDICOS .....	147
D) FACULTADES DE LOS REGIDORES.....	148
E) ORGANISMOS AUXILIARES .....	150
F) REGIMEN ADMINISTRATIVO .....	152
G) SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES .....	158
H) LEGISLACION MUNICIPAL.....	169
4.3. LA LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MEXICO.....	170
4.4. OTRAS LEYES MUNICIPALES .....	179
NOTAS.....	182
<b><u>CONCLUSIONES</u></b> .....	184
<b><u>BIBLIOGRAFIA</u></b> .....	192

## INTRODUCCION.

En la época actual el desarrollo de la ciencia jurídica en lo tocante al conocimiento de nuestras instituciones, es de trascendental importancia en el estudio de la célula básica de la organización político administrativa del estado mexicano, el municipio. Su origen establece su importancia como base fundamental de este, constituyéndose como condición esencial. Lo anterior es evidente para quienes como nosotros, habitamos dentro del espacio geográfico de uno de ellos, donde se centra toda manifestación de la vida política, administrativa, social y familiar de la colectividad que lo habita.

Es por ello, que el municipio requiere ser profundamente estudiado, pues es la institución fundamental del desarrollo político del estado como federación, en el que el municipio se presenta con varias posibilidades y características, que lo hacen en la mayoría de las veces, diferente uno de otro.

Por lo anterior, debemos remitirnos a los antecedentes de esta institución, a su desarrollo histórico, pues es ahí, donde encontramos la raíz de su conformación y estructura; conocer el papel que este ha jugado dentro del contexto de nuestro desarrollo histórico y, teniendo una visión actual y futura de este nivel de gobierno, encontrar la solución a las demandas actuales y futuras de los ciudadanos integrantes de los diversos municipios que componen el Estado de México.

Así pues, el primer capítulo trata lo relativo al desarrollo de los diferentes aspectos históricos del municipio en nuestro país, desde el CALPULLI azteca, pasando por

## II

el conocimiento de su desarrollo en la colonia, hasta la significativa época de la dictadura porfirista, y también, las diversas constituciones y ley orgánica municipal, todo ello como referencia histórica del municipio.

En el segundo capítulo se enuncian los diferentes conceptos e hipótesis históricas que explican el origen del municipio, las características del mismo y la conformación del ayuntamiento. También, las figuras políticas que lo componen como son el presidente municipal, síndicos y regidores.

En el tercer capítulo se hace especial hincapié a las reformas, que como un esfuerzo legislativo del constituyente y de las diferentes legislaturas, se han realizado permanentemente para ir actualizando y vigorizando al artículo 115 constitucional. Destaca, por ser motivo de análisis para el desarrollo del presente trabajo, el conocer las diferentes fracciones del artículo en mención, ya que este es la base fundamental del marco jurídico y constitucional del municipio, aspectos y elementos que lo componen como los que a continuación enunciamos: el municipio como base de los estados de la federación; el ayuntamiento de elección popular directa; su personalidad jurídica propia; su facultad normativa; los servicios públicos municipales, autonomía, patrimonio y hacienda municipal; el mando de la fuerza pública; sus relaciones laborales y otros aspectos municipales.

El capítulo cuarto, se dedica al estudio y análisis del municipio en la constitución estatal, la que consagra un capítulo especial al municipio, que lo reglamenta de manera general y hace alusión a su formación y ejercicio municipal. Al mismo tiempo que se analiza la ley orgánica municipal, conocida también como código municipal, dónde se establecen las bases de integración, organización y funcionamiento del municipio, mencionando las facultades y atribuciones de los integrantes de este, su régimen administrativo, los servicios públicos municipales,

### III

las diferentes legislaciones municipales y los organismos auxiliares de que se compone. Por otro lado, la ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México, explica en su contexto, el proceso electoral y la serie de actos, decisiones y actividades que realizan los órganos electorales, los partidos y los ciudadanos para elegir a sus representantes. Como corolario menciona algunas otras leyes municipales aplicables en la esfera política administrativa del municipio

Por último, se deja asentado que el presente trabajo, llama la atención para seguir estudiando al municipio, a fin de que se enriquezca y a la vez se aporten más y mejores investigaciones sobre el tema a desarrollar, que se conozca más a fondo el marco jurídico del municipio en el Estado de México, para darle a este la importancia como órgano de gobierno, la verdadera autonomía política y económica a la que aspira, y con ello lograr un mayor desarrollo y bienestar de la población arraigada dentro de los diferentes municipios que conforman el Estado de México.



**CAPITULO I. ANTECEDENTES.**

---

1.1. EL CALPULLI .....	2
1.2. EPOCA COLONIAL .....	9
1.3. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812 .....	18
1.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 .....	23
1.5. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843 .....	24
1.6. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857 .....	25
1.7. LA DICTADURA PORFIRISTA .....	27
1.8. LEY ORGANICA MUNICIPAL DE 1914 .....	29
1.9. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917 .....	30
NOTAS .....	37

## CAPITULO I. ANTECEDENTES.

### 1.1. EL CALPULLI.

Las fuentes formales, históricas y materiales son los instrumentos a través de los cuales el jurista hace la reconstrucción de las figuras jurídicas que se dieron desde el surgimiento del hombre dentro de la colectividad.

La familia ha sido en todas las agrupaciones humanas, base esencial y elemento moderador del poder del estado. Fue el culto familiar lo que distinguió y sostuvo a los primitivos pueblos indoeuropeos, lo que formó el linaje: el culto o por lo menos el recuerdo, de los antepasados. Los aztecas tenían el vocablo connotativo de la idea de los padres, pero ahí cesaban las ideas familiares; mas allá, todos eran iguales, tanto a los abuelos como a los ajenos les llamaban simplemente viejos CULLI O TESI. Si de la familia pasamos a la tribu, vemos a los individuos agrupados bajo el mando de un jefe CUTLI, sin mas liga que una absoluta sumisión, que una potestad sin límites del que ordena y sumisión servil del que obedece.

La organización indígena estaba fundada en la fuerza, en el terror que inspiraba el que manda, el vasallo obedecía por temor al castigo y la llamada docilidad del individuo desaparece al perder el terror. No existe otro elemento en la conciencia del nativo, que lo compela a actuar, no tiene idea de la obligación como impulso del cumplimiento de un deber. (1)

Aguirre Beltrán confirma estas apreciaciones al decir que: "en todos aquellos

lugares en que las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus, fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos, como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos, ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común". (2)

Es conveniente plantear la ancestral problemática doctrinaria, acerca de si realmente existió el municipio en el México prehispánico, ya que un gran número de estudiosos de estos temas aseguran que el municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de CALPULLI y que éste cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios europeos. Según Salvador Toscano dice: "que el CALPULLI significa barrio, linaje, congregación de callis, casa". (3)

Según Muñoz y Ruíz Massieu, definen "al CALPULLI como a un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen está en las tierras que poseen, que fueron repartimientos de cuando vinieron a esta tierra, y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes". (4)

Es la civilización Azteca una de las más importantes en la historia del mundo, llegando a considerarse una de las culturas más desarrolladas de su época y en el más vasto imperio de mesoamérica, digno de asombro para muchos estudiosos de la materia. Con asiento en el Lago de Texcoco, en su parte occidental, la ciudad se hallaba rodeada de agua y contaba con canales a lo largo de los cuales corrían estrechos senderos; siendo como base social el CALPULLI, territorio que dividieron primero en cuatro parcelas, siendo hasta veinte el número de ellas, con lo cual se dio pauta a la formación de un verdadero estado con una división de clases

sociales, que en lo fundamental lo constituían los privilegiados y el pueblo, aquellos lo formaban la milicia, los sacerdotes y los comerciantes, con marcos privilegiados, mientras que el pueblo desempeñaba por lo general actividades agrícolas, ganaderas, caza y pesca, así como labores artesanales de tipo civil, militar y religioso.

Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan y este grupo de singular importancia, formaba precisamente la comunidad o sea la célula social. Dicho en otras palabras, el municipio primitivo, estaba constituido por el Clan Totémico.

El CALPULLI es el antecedente más remoto que podemos encontrar en relación con el municipio dentro de la historia de nuestro país; su origen lo podemos encontrar en el fenómeno de la repartición de tierras que hicieron los aztecas cuando llegaron al Valle de México, a cada linaje le correspondía un pedazo de tierra y la forma de propiedad de un tipo comunal, es decir, que pertenecía a la comunidad en general.

Aguirre Beltrán añade: "el CALPULLI, constelación cultural, semejante a la Gens griega o el Clan Escocés, ha sido llamado por Thompson Clan geográfico, determinado así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado".

(5)

Estas peculiaridades son las que motivaron a Thompson a llamar al CALPULLI Clan Geográfico. Es, desde luego, una modalidad de clan pero no geográfico, ni puramente aglutinado por los vínculos domiciliarios; se trata de un tipo de clan, estructurado por las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación es, por ello, un auténtico plan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario. Por lo tanto, no es simplemente de índole geográfico, como

tampoco lo es escuetamente vecinal, de ahí que, los españoles falsearon su naturaleza al designarlo barrio o parcialidad. (6)

Cabe agregar que "el CALPULLI era el sitio ocupado por el linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por los lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o natural era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular, era por lo tanto, el CALPULLI un Clan Totémico, con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza". (7)

El mundo azteca se dividía en dos partes: la parte principal, donde se erigía la gran ciudad-estado, Tenochtitlan, centro del control y de decisiones políticas, económicas, religiosas y militares, donde prevaleció la organización socio política de los aztecas, y por otro lado los pueblos sojuzgados, que en regiones o provincias dependientes del centro se situaban en sus cercanías, y los cuáles no formaban parte del estado mexica, pero tenían que pagar tributo y depender en cierta forma de las decisiones de la metrópoli, dichos pueblos se gobernaban por si mismos formando alianzas.

Los CALPULLIS o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuáles, las familias que lo integraban producían bienes necesarios o suficientes para su subsistencia.

Los integrantes del CALPULLI, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el Tlatoani a pagar un tributo en especie, asimismo, estaban obligados a prestar algún servicio de trabajo, como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas. (8)

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como Calpullis o

barrios había, cada uno de ellos se subdividía en tres

- a) La asignada por el aprovechamiento de los miembros del CALPULLI. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo
- b) La destinada para cubrir gastos públicos, y
- c) La dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía

La mas alta autoridad interna de los Calpullis era el consejo. Compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal, era la expresión social local. (9)

La Licenciada Teresita Rendón nos menciona que el CALPULLI tenia los siguientes rasgos característicos:

- a) Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos o aliados; cada linaje con tierra de cultivo, aparte de la de carácter comunal.
- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.
- c) Unidad económica que como persona jurídica tiene derecho sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- d) Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevaban a la cohesión de sus miembros.
- e) Entidad administrativa con designatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- f) Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.
- g) Institución política con representantes de gobierno central y con alguna ingerencia en él.

- h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios. (10)

En el CALPULLI la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del consejo municipal, el cuál designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas

Los funcionarios del CALPULLI eran

- a) El Teachcauh o Tlatoani: pariente mayor, era el de mayor rango. Estaba encargado de la administración de la localidad, sus funciones principales eran administrar el régimen comunal agrario. El trabajo de los miembros del CALPULLI, el producto de las tierras, cuidaba del orden y era el encargado de que se impartiera justicia.  
Este era una persona prominente y "hábil para amparar y defender" según las palabras de Borita. Su elección era de por vida, y a su muerte elegían a otro, "el mas honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les parece para ello".
- b) El Tecuhtli era el encargado militar del CALPULLI, sus funciones eran, adiestrar a los jóvenes y dirigir a las tropas en caso de guerra.
- c) Los Tequitlacos cuya función era de dirigir los trabajos comunales.
- d) Los Calpizques eran los encargados de recaudar los tributos
- e) Los Tlacuilos eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del CALPULLI, incluyendo los acontecimientos históricos.
- f) Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuyo cuidado esta la salud del CALPULLI. (11)

Particularmente importante fueron los sacerdotes y los médicos hechiceros en la producción del CALPULLI Pues los primeros transmitían los valores religiosos

presentes en todas las actividades de los indígenas y los segundos, de acuerdo a una concepción mitológica y a una acumulación de conocimientos sobre las diversas propiedades curativas de los vegetales, preservaban la salud de los miembros de la comunidad. (12)

Las características de esos funcionarios eran:

- a) La duración de su cargo era de manera vitalicia
- b) La disposición de su cargo, por el consejo, si daba motivo para ello
- c) El carácter efectivo de sus designaciones
- d) La restitución electiva que solo consideraban a los indios cabezas, a los jefes de familia o ancianos de linaje
- e) La excepción respecto a los Topiles-to; maestro, Polli-hijo, que no eran escogidos entre los jefes de familia. (13)

En conclusión, las características y funciones del CALPULLI nos llevan a pensar que era una asociación de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio. (14)

Obvio es, que dada la conquista, la organización política y social del pueblo azteca se vio modificada paulatinamente, desapareciendo poco a poco los CALPULLIS y ocupando su lugar los llamados cabildos indígenas.



## 1.2. EPOCA COLONIAL.

---

Es conocido que el municipio se dio a través de la conquista como una institución política y social. "El CALPULLI, como célula de la organización social y política, fue progresivamente destituido con la colonización española. A mediados del siglo XVI, esta institución sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y por la metrópoli española y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y organización del gobierno". (15)

Sabido es que el descubrimiento de México se llevó a cabo desde la isla de Cuba, gobernada en ese entonces por Diego de Velázquez. La primera expedición estuvo a cargo de Francisco Hernández de Córdoba, quien tocó tierras mexicanas el 10 de marzo de 1517. Posteriormente Juan de Grijalva, en 1518 llegó a las costas de Cozumel; siendo el 22 de abril de 1519, cuando la tercera expedición española, arriba a la isla de sacrificios, frente a las costas de lo que ahora es el estado de Veracruz; Hernán Cortés funda el primer municipio en nuestro país, llevando por nombre el de la "Villa Rica de la Vera Cruz", siendo creado en nombre del rey de España.

El 16 de febrero de 1519, Cortés levó anclas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura. Aquel natural de Medellín, refinado a la manera maquiavélica, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una manera sagaz, el primer ayuntamiento en la América Continental, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego de Velázquez, adjudicándose el título de justicia mayor y capitán general, reconociendo únicamente la autoridad de el rey de España. "Bernal Díaz del Castillo hace radicar

en estos hechos y en la independencia que Cortés había logrado, la fundación del primer municipio fue un acto de suprema democracia, que sería el primero del nuevo continente". (16)

En su obra "Historia verdadera de la conquista de la Nueva España", Bernal Díaz del Castillo comenta: "(...) fundada la villa hicimos, alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo. Y este Montejo, porque estaba muy bien con Cortés, por meterlo en los primeros y principal, le mando nombrar alcalde; los regidores dejellos he de escribir; porque no hace el caso que nombre algunos y diré como se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado; y mestre de campo a Cristóbal de Olid; alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzalo de Mejía, y contador a Alfonso de Avila y Alférez y a Ulano Corral, alguacil real, a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy (...)"'. (17)

El México colonial fue dividido en reinos, gobernantes, y se subdividió a su vez en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades...En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad más pequeña de la administración política hispana. (18)

Ese sistema político que rigió en la Nueva España fue

- 1) Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el consejo de indias;
- 2) Un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia;
- 3) Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores

y alcaldes mayores y;

4) Un dispositivo local. (19)

"Siguiendo los lineamientos de la península, la legislación municipal que estuvo vigente en la Nueva España, lo fue primeramente las ordenanzas de Cortés, de 1524 y 1525, que tuvieron vigencia hasta la promulgación por Felipe II en 1573 de las ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, las cuáles prolongaron su vigencia hasta 1776 fecha de las ordenanzas de intendencia". (20)

Fue durante la dominación árabe que el municipio español adquiere mayor impulso a través de los consejos municipales, siendo estos el origen de lo que más tarde se conocería con el nombre de ayuntamiento o cabildo, y que en España llegaron a tener gran fuerza, como sucedió en Aragón, Cataluña y Valencia, siendo así, que en la ciudad de Toledo, en el año de 1519, se decide frenar los excesos del rey Carlos V, declarando en 1520 la guerra de las comunidades que trae como resultado la derrota de los comuneros en los Campos de Villalar y con ello el freno también de la libertad municipal, haciéndose más absoluta la monarquía española.

### LOS CABILDOS INDIGENAS.

En un principio, estos cabildos indígenas, en lo que respecta a su organización se encontraban íntimamente relacionados con lo que había existido en los CALPULLIS; de estos cabildos podemos decir que tenían como funcionarios a los Tlaloanis, y siendo estos integrados exclusivamente por indígenas.

El funcionamiento de los cabildos indígenas fue objeto de una doble dependencia, pues estuvieron sometidos a las autoridades españolas residentes de la Nueva

España, así como a la autoridad central proveniente de la metrópoli. (21)

Decidiéndose que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas, fueran los que en tiempos anteriores a la conquista habían sido dirigentes (Tlatoanis), pues los habitantes de las comunidades no reconocían autoridad en los españoles. (22)

Toribio Esquivel (23) nos dice: "al tratar de la organización de las poblaciones de indios, debe hacerse una distinción especial para comprender la vida jurídica de los naturales después de la conquista y hace el siguiente agrupamiento:

- a) Pueblos que ya existían antes de la conquista con instituciones, costumbres y territorio propio; a éstos se les dejaba gobernar por sí mismos siempre que no estuvieran en contra de la religión católica ni en contra de las leyes de España.
- b) Pueblos que no tenían vida civil y costumbres definidas, compatibles con la nueva cultura pero que carecían de tierras suficientes para cubrir sus necesidades, debiéndoseles devolver las tierras que se les hubiera usurpado.
- c) Pueblos que tenían un territorio, pero no estaban reducidos a la vida civil sedentaria, sino que vivían de la caza, sin asiento bien definido. A estos se les conservaban sus tierras y se les organizaba conforme a las reglas de la vida municipal castellana conservando sus costumbres.
- d) Pueblos nuevos de indios ya familiarizados con la cultura española, generalmente de carácter pacífico, que se formaban en lugares de avanzada como medio de introducir las nuevas instituciones castellanas debiendo entenderse y adaptarse aún en aquellos pueblos que en un principio se gobernaba por sus antiguas leyes, y hubo entre ellos algunas que se aplicaban a todos los pueblos sin distinción, como las escuelas, hospitales, cajas de comunidad, etc.

Las funciones municipales eran judiciales y administrativas, destacando de entre las funciones administrativas las siguientes:

- a) El cuidado de las obras públicas, que se decretaban bajo la superintendencia de los regidores.
  - b) El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo especial atribución del ejecutor, la de vigilar las pesas y medidas.
  - c) La policía y el orden de mercados y abastos.
  - d) El cuidado del disfrute común por los vecinos de diez leguas a la redonda de los pastos y bosques y aún de las tierras de señoríos después de levantadas las cosechas.
  - e) Administración de los derechos para la venta de carne y pan.
  - f) La formulación de las ordenanzas que habían de ser mandadas al rey para su aprobación, lo cual acontecía en el término de dos años, pero rigiendo mientras tanto.
  - g) La disposición de las obras públicas tocaba al presidente de la audiencia.
- (24)

El número de funcionarios que constitúan los cabildos de indígenas era muy variable. "En un principio los cargos municipales eran adquiridos por elección popular, lamentablemente con posterioridad, la adjudicación de los oficios concejiles se efectuó mediante subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciabile.

Los funcionarios de los ayuntamientos tenían las siguientes obligaciones:

1. Recaudar y entregar los tributos a los españoles.
2. Distribuir la mano de obra para construcciones y tareas agrícolas.
3. Cooperar con el proceso de evangelización. (26)

Las obligaciones de los cabildos indígenas se consideraban de acuerdo a lo siguiente:

- a) Por la diversidad de instituciones
- b) Por el mestizaje
- c) Por la intervención de funcionarios españoles. (27)

Los funcionarios esenciales de la administración municipal eran los regidores que en las capitales como México, llegaron a ser hasta ocho, pero en las pequeñas villas sólo llegaron a cuatro. De entre ellos eran elegidos anualmente, los alcaldes ordinarios, por lo general dos y el alférez cuya función consistía en llevar la bandera municipal en los días de fiesta. El alcalde mayor o corregidor era característicamente el funcionario del poder central. El procurador general, conocido después por síndico era hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencias políticas, que sabía defender los derechos de la ciudad y veía por el interés general, pero no podía ser nombrado salvo casos específicos, sin previo permiso del rey o de la audiencia, otro cargo muy importante era el de escribano; los había de varias clases: de gobernación, públicos y reales, eclesiásticos con diversas funciones cada uno. (28)

Además del alcalde y del regidor, los ayuntamientos se formaban por escribanos, quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal, y debían conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades de territorios, acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles que los explotaban en exceso, etc (29)

El pocito como complemento del régimen económico y financiero del municipio.

El objeto de los pocitos, fue prevenir los males ocasionados por las pérdidas de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que por dificultad

e inseguridad de las comunicaciones cada lugar había de abastecerse a sí mismo, granos que se adquirirían en época de la abundancia para venderse a mejor precio. Y las alhóndigas: era una bolsa de cereales controlada por los ayuntamientos. por ella pasaban todas las operaciones que hacían de esa especie, castigándose con penas más o menos fuertes a quién eludían su intervención. (30)

Sin embargo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas. El cabildo indígena sufrió un debilitamiento extremo que no hacía más que manifestar el aniquilamiento de la organización política, económica y social de los indígenas.

### LOS CABILDOS ESPAÑOLES:

En los primeros años de la conquista, los cabildos de españoles tenían cierta independencia en relación a la metrópoli... Dicha autonomía se expresó mediante la existencia de cabildos y juntas de procuradores... En los primeros diez años de la conquista, se celebraron cabildos abiertos que consistían en la reunión de diversos vecinos y funcionarios del ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población indígena, a la creación de leyes y a los problemas administrativos de las comunidades. (31)

El ayuntamiento se integraba por:

1. El corregidor;
2. Un alférez real;
3. Un procurador general;
4. Un alguacil mayor;

5. Un síndico y otros cargos dependientes del cabildo como eran: los diputados de los pobres y los diputados de los propios, que fiscalizaban los fondos;
6. El obrero mayor;
7. Los diputados de fiestas;
8. Los diputados de policías;
9. Los diputados de alhóndiga y pocito;
10. El contador;
11. Un mayordomo;
12. Dos regidores llamados fieles ejecutores;
13. Un fiel encargado de marcar los pesos, y
14. Un vendedor de matadero (inspector de rastro). (32)

Todos estos funcionarios atendían los asuntos ordinarios de competencia del cabildo y éste, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario. En lo que se refiere a la forma de elección de los cabildos españoles inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros o bien se autonobraban representantes del ayuntamiento.

Una orden del rey Felipe II, el 30 de junio de 1620 dispuso: (...) En todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, no en otra forma, y que en todas partes donde pudieren se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se rematare sean de la capacidad y lustre que convengan teniendo en consideración a que, donde fuera posible, se beneficien y los ejerzan descubridores, pobladores o sus descendientes. (33)



En un principio, los cargos municipales eran adquiridos en forma popular, posteriormente fueron por subasta pública lo que motivó que estos cargos cayeran en personas acaudaladas, formándose de esta manera verdaderas oligarquías. Otra forma de adquisición de estos cargos, era en virtud de concesiones por parte de la colonia. El cargo de regidor era adquirido mediante enajenación, no obstante todo lo anterior y arbitrario de este sistema, se llegaron a establecer determinadas reglas que deberían de observarse durante el ejercicio de los mismos; así por ejemplo, era obligatorio recibir el poder en el lugar donde se iba a ejercitar el cargo.

Dentro de las funciones principales de estos cabildos citaremos las siguientes:

1. Ejecución de la justicia
2. Administración municipal.
3. Tribunal de apelación en contra de las decisiones de los alcaldes.
4. En materia de asuntos administrativos, existía la obligación de llevar a cabo el adorno de la ciudad, mejorar las obras públicas, reglamentar todos los asuntos de carácter económico, regular la actividad de los talleres artesanales, etc.

Interesante es conocer el régimen económico y financiero que poseyeron los municipios coloniales y que les permitió gozar de una suficiente independencia económica. Los ayuntamientos tenían bienes comunes, los cuáles eran definidos por la ley 9, título 28, partida 3, diciendo que: "apartadamente son del común de cada ciudad o villa las fuentes e plazas do facen las ferias e los mercados, e los lugares donde se ayuntan a consejo e los artesanales que son en las riberas de los ricos e los otros exidos, e las carreras do corren los caballos, e los montes o de esas e todos los otros lugares semejantes a esos que son establecidos e otorgados pro comunal de cada ciudad, o villa o castillo o todo lugar" (34)

Ya en el siglo XVIII, se establecieron las llamadas intendencias, se encontraron constituidas por funcionarios que tenían la representación directa de la corona española, a los que se les denominó intendentes. Estos intendentes intervenían esencialmente en las finanzas municipales, como por ejemplo en el control de las cuentas del municipio, en la organización de las actividades de naturaleza agrícola, en la creación de vías de comunicación, etc

Las intendencias implantadas según el modelo español que en la metrópoli existían desde 1718, eran 12, a saber: las de México, Puebla, Veracruz, Sta Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, la de Sonora y Sinaloa. (35)

### **1.3. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.**

"El movimiento renovador surgido en España, con motivo de los referidos acontecimientos de 1808, dio origen a la celebración de las cortes generales extraordinarias, de la cuál emanó la constitución de la monarquía española, mejor conocida como "Constitución de Cádiz".(36)

Dicha constitución fue promulgada en España, el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año, el virrey Francisco Javier Venegas lo hizo en México, expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación.

Poco tiempo después fueron elegidos diputados a las cortes ordinarias y se integraron, las seis diputaciones provinciales de Yucatán, Nueva Galicia, Provincias Intimas de Oriente, San Luis Potosí y México, creándose posteriormente

una séptima diputación en Valladolid, para las provincias de Yucatán y Guanajuato.

Sin embargo, la vida efímera de estas diputaciones terminó cuando el rey Fernando VII, expidió en Valencia, el 5 de mayo de 1814, un decreto para abrogar la constitución de Cádiz y todas las leyes expedidas por las cortes. Félix María Calleja hizo la publicación oficial de tales disposiciones el día 11 de agosto de 1815 y con ello quedó establecido el régimen colonial tradicional.

En marzo de 1820, Fernando VII restableció la vigencia de la constitución de Cádiz obligado por la insurrección de riego, y el virrey Apodaca ordenó su restablecimiento en la Nueva España.

"En 1820 el ejército español, acaudillado por el virrey, restauró la vigencia de la constitución, y meses después el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba la convirtieron de modo expreso, en la carta que fincó el citado derecho del nuevo país mexicano" (37)

En el título VI denominado "El gobierno exterior de las provincias y de los pueblos", compuesto de dos capítulos, dedica la constitución gaditana una especial y detallada atención a la institución municipal.

"En el capítulo primero de dicho título, se hace referencia a la elección popular de los alcaldes, regidores y procuradores, síndicos, y a la no reelección del que hubiere ejercido alguno de estos cargos sin que pasaran por lo menos dos años y donde el vecindario lo permitiera. También prohibió los oficios perpetuos" (38)

Así visto, es notable que desde este tiempo se le da un gran impulso a la vida y constitución de los municipios, sin embargo, hace también el sometimiento de los ayuntamientos a los jefes políticos.

A continuación, estudiaremos los artículos de la constitución de Cádiz. (39) que reglamentaban los ayuntamientos:

**Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos:**

**Artículo 309.-** Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos de alcalde o alcaides, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o por el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

**Artículo 310.-** Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de hacerlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se le señalará término correspondiente.

**Artículo 311.-** Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

**Artículo 312.-** Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos cualquiera que sea su título y denominación

**Artículo 313.-** Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.

**Artículo 314.-** Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos, al alcalde o alcaides, regidores y procurador o procuradores síndicos, para que entre a ejercer sus cargos el 1o de enero del siguiente año.

**Artículo 315.-** Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere solo uno, se mudará todos los años.

**Artículo 316.-** El que hubiere ejercido cualquiera de éstos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pase por lo menos 2 años, donde el vecindario lo permita.

**Artículo 317.-** Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años, con 5 a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

**Artículo 318.-** No podrá ser alcalde, regidor o procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

**Artículo 319.-** Todos los empleados municipales referidos serán carga consejil, del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

**Artículo 320.-** Habrá un secretario en todo ayuntamiento elegido éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

**Artículo 321.-** Estará a cargo de los ayuntamientos:

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

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

**Tercero:** La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrarios conforme a las leyes y reglamentos con el cargo de nombrar depositarios bajo responsabilidad de los que les nombren.

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

**Quinto:** Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

**Sexto:** Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

**Séptimo:** Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, puentes, calzadas y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas y 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:** Promover la agricultura, la industria y comercio, según la localización y la circunstancia de los pueblos, y cuando le sea útil y beneficiosa.

**Artículo 322.-** Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a árbitros, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo, por medio de la diputación provincial. La aprobación de las cortes. En el caso de ser urgente de obra u objeto a que se detienen, podrán los ayuntamientos usar internamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos árbitros se administrarán en todo como los caudales de propios

**Artículo 323.-** Los ayuntamientos desempeñaran todos estos cargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quienes rendirán cuentas justificadas cada año de los caudales públicos que hayan recaudado o invertido.

Al consumarse la invasión francesa en España, se firmaron los tratados de Bayona en 1808, mediante los cuáles los reyes españoles cedieron la integridad política y territorial de sus dominios en favor del emperador francés Napoleón, estableciéndose del mismo modo la igualdad jurídica entre la metropoli y las colonias de ultra mar.

#### 1.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, los cuales fueron divididos en distritos y éstos en partidos (40)

En 1836 en la sexta ley constitucional denominada "División del territorio de la república y gobierno interior de los pueblos", consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiere en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores (41)

"La libertad municipal otorgada por la constitución era muy relativa. En 1836 la constitución centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero la ley del 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y a los subprefectos".(42)

### **1.5. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.**

En 1843, Santa Ana nombra a una junta nacional legislativa, que expide una nueva constitución centralista, llamándola "Bases de la organización política de la república mexicana"; estableciéndose en ésta, entre otras cosas que: la república se debería dividir en departamentos, distritos, partidos y municipios. Así también dentro de este cuerpo legislativo, se concebía al municipio, pero sin su autonomía, puesto que éste ya no dependía de los prefectos y subprefectos, como se establecía en la constitución de 1836, sino ahora serían los gobernadores y las asambleas de los departamentos los que venían a ocupar su lugar, teniendo entre otras facultades las de nombrar a los miembros del ayuntamiento, despedir sus ordenanzas, de reglamentar los servicios y fijar el presupuesto y egreso de los mismos ayuntamientos, trayendo como consecuencia de esto, que el municipio dependiera absolutamente del gobierno central y por lo tanto no cumpliera con sus fines. Además de que la nación mexicana adopta como forma de gobierno a una república representativa, popular y central.(43)

Esta constitución respecto a los municipios, refiere en su artículo 134 de las facultades de las asambleas departamentales, en su fracción x: "Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía urbana y rural"; en su fracción XIII señala: "Aprobar los planes de arbitrio municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".



## 1.6. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

La constitución de 1857, al igual que la de 1824, es de tipo liberal y federal "Fue el acta constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas".(44)

Pero a pesar de ello, se omitió la reglamentación del municipio, haciendo mención únicamente de este en los artículos 31, 36, 72 respectivamente. El artículo 32, nos dice: Es obligación de todo mexicano contribuir para los gastos públicos, así de la federación como de los estados y municipios en que resida, de manera proporcional y equitativa, como lo dispongan las leyes. En el artículo 36, se enuncian las obligaciones de todo ciudadano de la república dentro de las cuáles se encuentra el de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo que se ejercita para subsistir. Por último, en el artículo 72, se van a expresar las facultades de las cuales se encontraba investido el Congreso de la Unión, dentro de las cuales podremos nombrar las siguientes: al llevar a cabo todas las actividades tendientes al arreglo interior del distrito federal y territorios, basados en la elección popular de las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus gastos.

Examinando lo anterior, podemos reafirmar lo dicho acerca de la constitución del 57, en relación a que el municipio no se reglamentó en su organización política y jurídica, así como también en su forma de funcionamiento por esta constitución, quedando a expensas de las entidades federativas.

Para el año de 1857, el poder municipal fue considerado por muchos como una

importante garantía a las libertades públicas "Tiene sus fundamentos más importantes; en el plan de Ayutla, pese a que no se eleva al rango de constitucional y lo atiende el régimen del municipio".(45)

Todos los ayuntamientos de la república mexicana están subordinados a los jefes políticos, y el de la capital lo está al gobernador del distrito federal. Esta subordinación es tan compleja, que con rarísimas excepciones los ayuntamientos nada pueden hacer sin la aprobación de los jefes políticos y estos pueden en todo caso deshacer todo cuanto hacen los ayuntamientos en beneficio general. No obstante que no hubo mucho hincapié en la constitución de 1857 acerca del municipio, sí se tocó algo al respecto.

"Por otro lado, aún la constitución de 1857 no atendió la planeación de la hacienda municipal, pues las rentas públicas aparecen divididas entre la federal y los estados, y de ahí su absorción para esas entidades".(46)

La constitución federal, del 5 de febrero de 1857, no prestó sino una superficial atención al municipio en sus artículos 31, fracción II, artículo 36 fracción I y artículo 72 fracción VI, que fueron transcritas con anterioridad.

Resulta clara la circunstancia de que al no haber sido contemplado el municipio por la constitución federal, su regulación quedaba desplazada a las constituciones de los estados.

"En el último tercio del siglo XIX, los estados estaban divididos en partidos, municipales y secciones, los jefes políticos de los partidos eran nombrados por los gobernadores estatales".(47)

Con respecto a la condición en que se encontraba el municipio mexicano en aquellos años, Ramón Rodríguez escribió en 1875: "El poder municipal

considerado por muchos como una importante garantía de las libertades públicas, no es, a mi juicio, supuesta muestra actual de organización política, mas que una reliquia tan venerable como inútil, de tiempos calamitosos que para fortuna de la humanidad, pasaron ya probablemente para no volver jamás. Su origen solo basta para demostrar que en la actualidad nunca tuvo razón de ser" (48)

Agregando el mismo autor que "tèngase presente, por último que entre nosotros, la existencia de los ayuntamientos o poder municipal no se halla sancionada por la constitución que nos rige, y si se conservan, y como una reliquia inútil de la antigüedad. La autoridad que ejercen los municipios es la prueba más concluyente de que son eternamente inútiles en las naciones que no tengan una organización puramente municipal"(49)

## 1.7. LA DICTADURA PORFIRISTA.

Durante los 30 años que tuvo el poder en sus manos el General Porfirio Díaz, el municipio prácticamente desapareció, pues los ayuntamientos sufrieron divisiones administrativas superiores, a las que se les denominó partidos, distritos o prefecturas, estando estos a cargo de los prefectos o jefes políticos.

"Ya que de esta manera se procura el bien de la municipalidad y el pueblo, justo y necesario, es procurar el bien del individuo".(50)

Este fenómeno se originó debido a la política reinante en nuestro país en esa época, ya que el poder se encontraba centralizado en la persona del presidente de la república. "La sofocación del mas leve respiro de autonomía municipal fue uno

de los caracteres distintivos del régimen del General Porfirio Díaz" (51)

Tal era la importancia del municipio en esta época, que fue en el seno de éste, en donde se empezaron a gestar las ideas revolucionarias. Así tenemos que en el año de 1906, los hermanos Flores Magón lanzaron el programa del partido liberal mexicano, que contenía los siguientes reclamos.

La supresión de los jefes políticos en los municipios, que tan funestos fueron para la república, como útiles para el sistema de opresión reinantes, siendo esta supresión una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento

"Por otro lado, Madero, en su plan de San Luis, critica tenazmente la imposición centralista, la forma de regular el funcionamiento y la organización del municipio, así como también la inexistencia de la libertad de éste".(52)

Durante este periodo en México, se experimentó una concentración de poder en la figura del presidente de la república, siendo uno de sus mecanismos la restitución de los prefectos o jefes políticos que eran autoridades dependientes del gobernador, pero superiores a los ayuntamientos, debido a que sin control alguno se dedicaban a obstaculizar, la autodeterminación del municipio.

"Dichos jefes políticos llegaron a consumir terribles arbitrariedades, fueron ejecutores de las crueles matanzas de obreros en Cananea y Río blanco". (53)

En esta época, los municipios sufrieron divisiones administrativas superiores, denominadas partidos, distritos o prefecturas que estaban a cargo de los prefectos o jefes políticos "cada estado expidió su constitución y estableció un tratamiento, similar en lo concerniente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que era una constitución, se establecía la existencia de cuatro poderes, esto

es, "legislativo, ejecutivo, judicial y municipal". (54)

Los odios que engendró la nefasta participación de estos funcionarios, que tienen su origen en la constitución centralista de 1836, motivó uno de los postulados de la revolución, el municipio libre, como lo fueron también los anhelos de tierra, trabajo y no reelección.(55)

El porfirialto se significó por la centralización de las actividades del estado mexicano en todas sus ramas. Las decisiones eran tomadas desde el centro y la organización política y jurídica de México, fue adecuada de tal modo que el sistema pudiera funcionar eficazmente.

"Por tanto, la dictadura porfirista se sirvió del municipio a través de las jefaturas políticas para comulcar los derechos ciudadanos".(56)

## **1.8. LEY ORGANICA MUNICIPAL DE 1914.**

"Fue el 25 de diciembre de 1914 cuando Venustiano Carranza expidió la ley del municipio libre, a través de la cuál se constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la constitución de 1917, siendo el siguiente texto: Artículo único.- Se reforma el artículo 109 de la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos.

"Los estados adoptaron 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 por ayuntamientos de elección

popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstas y el gobierno del "estado".(57)

Respecto del municipio, el mismo Carranza afirmó lo siguiente

"...El municipio independiente, que es sin disputa una de las conquistas que no solo darán la libertad política a la vida municipal, sino también, le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".(58)

El mismo Carranza, en su proyecto de constitución en el año de 1916, se refería a los municipios en los siguientes términos. "es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también una buena ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público, y que castigue toda tentativa por violarla, establezca el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

"Ahí arranca la reforma municipal de la revolución y de ahí continuaremos con la constitución de 1917".(59)

### **1.9. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.**

En el año de 1916, una vez vencida la facción villista y recluida la zapatista, había

llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional, para lo que se planteaban varios caminos, la restauración lisa y llana de la constitución del 57, lo que obstaculizaba la reforma político social ya iniciada, la revisión de la carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o acaso menoscabaría aquella reforma, la reunión de un congreso constituyente Encargado de reformar la constitución de 1857 o de expedir una nueva. Es en este congreso constituyente de 1916 y 1917, cuando se elaboró el artículo 115 de la constitución, el cual establece las bases de la organización de los estados y de los municipios. (60)

En el mensaje y proyecto de iniciativa de reformas y adiciones a la constitución federal de 1857, representado por Venustiano Carranza, el 10. de diciembre de 1916, ante el congreso constituyente en la ciudad de Querétaro, en su título V de los estados de la federación dice: artículo 115.- 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 división política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre esta y el gobierno del estado.

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

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

"Son aplicables a los gobernadores sustitutos no interinos, las prohibiciones del artículo 83".

"El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los 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".(67)

**Artículo 116.-** Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos, sin la aprobación del Congreso de la Unión.

**Artículo 117.-** Los estados no pueden por ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado, ni con potencias extranjeras.
- II. Expedir patentes de cursos ni de represalias.
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos, cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar a la localidad o ya entre producciones semejantes o de distinta procedencia.
- VII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera, o fuera del



territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso

**Artículo 118.-** Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos, darán cuenta inmediata al presidente de la república.

**Artículo 119.-** Cada estado tiene obligación de entregar, sin demora, los criminales de otro estado o del extranjero, a la autoridad que lo reclame. En estos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los estados y por dos meses cuando fuera internacional.

**Artículo 120.-** Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

**Artículo 121.-** En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de las leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

- I. Las leyes de un estado solo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él

- II. Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de ubicación.
- III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un estado, solo derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro estado, solo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes, las sentencias sobre derechos personales solo serán ejecutadas en otro estado cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio a la justicia que las pronunció; y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.
- IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado tendrán validez en los otros.
- V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades por sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

**Artículo 122.-** Los poderes de la unión tienen el deber de proteger a los estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación y trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por las legislaturas de su estado o por su ejecutivo, si aquella estuviera reunida. (62)

En la propuesta de Carranza el artículo 115 señalaba. 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 y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. (63)

Era clara la idea del establecimiento de la institución municipal, aunque hubo tres importantes propuestas relacionadas al segundo párrafo del artículo en mención y

referentes a la hacienda municipal; la asamblea aprobó el nutrido debate la fracción primera del proyecto de Venustiano Carranza y sometió a debate la fracción segunda relativa a la autonomía económica del municipio, debate que en acalorada discusión finalizó por aceptar la propuesta del diputado Ugarte, con 82 votos a favor y 62 en contra, consagrándose así la libertad municipal de su hacienda, aunque no reglamentó su ejercicio

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". (64)

"El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la extensión de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 constitucional". (65)

El texto original aprobado por el constituyente de 1917 fue el siguiente:

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

- 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 cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para los aspectos legales.

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

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

El número de los representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 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.(66)

Iniciada la vigencia de la constitución de 1917, el 1o. de mayo de ese año, el municipio es la institución más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México.

**NOTAS.**

---

1. DE ACOSTA Y ESQUIVEL J., EL FUERO DEL MUNICIPIO, BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, 3A.EDICION, EDITORIAL JUS, COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS, MEXICO, 1948, PAGES 90 Y 91.
2. OCHOA CAMPOS MOISES, LA REFORMA MUNICIPAL, 3A.EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. , MEXICO, 1979, CITA A AGUIRRE BELTRAN GONZALO, PAG. 32.
3. TOSCANO SALVADOR, LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS AZTECAS, 5A.EDICION, EDITORIAL JUS, MEXICO 1977, PAG. 329.
4. MUÑOZ BIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO, ELEMENTOS JURIDICOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO, 1A EDICION EDITORIAL UNAM, MEXICO, 1979, PAG 33
5. OCHOA CAMPOS MOISES. OB CIT. , PAG. 33
6. IBIDEM
7. IDEM., PAG. 33
8. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, SECRETARIA DE GOBERNACION, MEXICO, 1985, NO.1, PAG.1

9. OVALLE FABELA JOSE, ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO EN MEXICO. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO EN MEXICO, UNAM, MEXICO, TOMO XIX, PAG. 781
10. RENDON HUERTA BARRERA TERESITA. DERECHO MUNICIPAL. 1A.EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1985, PAGES 87 Y 88
11. OCHOA CAMPO MOISES, OB.CIT., PAG. 34
12. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB CIT., PAG. 3
13. COUTIÑO LEMUS, JORGE AMADOR. HACIA UNA REFORMA DEL ARTICULO 115 EN MATERIA CONSTITUCIONAL. 5A. EDICION EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1978, PAG. 18
14. TOSCANO SALVADOR. OB.CIT., PAG 330
15. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB CIT., PAG 3
16. MORENO DANIEL, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 11A.EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1990, PAG. 369
17. DIAZ DEL CASTILLO BERNAL, HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA. 1A EDICION, EDITORIAL PEDRO ROBREDO, MEXICO, 1939, TOMO I, PAG. 131
18. HERNANDEZ GAONA PEDRO EMILIO, DERECHO MUNICIPAL, EDIT. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, MEXICO, 1991 NUM. 82, PAG. 14
19. MIRANDA JOSE, LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES POLITICAS MEXICANAS. 2A.EDICION, EDITORIAL INSTITUTO DE DERECHO

COMPARADO, MEXICO, 1952. PAG. 92

20. DE LA LLAVE GIL JOAQUIN, EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA Y EN NUESTRA CONSTITUCION, TESIS PROFESIONAL, UNAM, 1976, PAG. 54
21. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB.CIT, PAG. 8
22. IBIDEM
23. MOISES VIÑAS HECTOR, CITANDO A TORIBIO Y ESQUIVEL. EL MUNICIPIO LIBRE. BREVES CONSIDERACIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. EDITORIAL ROBREDO. MEXICO 1948, PAG. 13
24. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB.CIT., PAG. 9
25. MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO, OB.CIT., PAG. 34
26. HERNANDEZ GAONA PEDRO EMILIO, OB.CIT., PAG. 15
27. IBIDEM
28. DE LA LLAVE GIL JOAQUIN, OB.CIT., PAG. 55
29. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB.CIT., PAG. 10
30. DE ACOSTA Y ESQUIVEL JULIO, CITADO POR DE LA LLAVE GIL JOAQUIN OB.CIT., PAG. 56
31. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB.CIT., PAGES. 11 Y 13
32. OCHOA CAMPOS MOISES, OB.CIT., PAG. 147
33. ESQUIVEL OBREGON TORIBIO, APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO, 2A. EDICION, EDITORIAL ROBREDO, MEXICO.

1948, PAG. 233

34. IDEM., PAGES 249 Y 250
35. BURGOA ORIHUELA IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 7A. EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1989, PAG. 65
36. IDEM., PAG. 75
37. "ENCICLOPEDIA DE MEXICO", VARIOS AUTORES, 1A. EDICION, MEXICO, 1977, TOMO III, PAG. 146.
38. MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO, OB.CIT., PAGES. 46 Y 47
39. CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA, PROMULGADA EL 19 DE MARZO DE 1812, ARTICULOS 309 Y SIGUIENTES.
40. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB.CIT., PAG. 32
41. HERNANDEZ GAONA PEDRO EMILIO, OB.CIT., PAGES. 20 Y 21
42. OCHOA CAMPOS MOISES, OB.CIT., PAG. 190
43. RENDON HUERTA BARRERA TERESITA, OB.CIT., PAG. 107
44. IDEM, PAG. 108
45. IDEM, PAG. 112
46. DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO, 5A. EDICION, EDITORIAL JUS, MEXICO, 1947, PAG. 36, CITA LA CAMARA F., "LA SUBCULTURAS MEXICANAS



COMO PARTES INTEGRANTES DE LOS MUNICIPIOS, ESTRUCTURAS TRADICIONALES Y MODERNAS DE SU ORGANIZACION Y GOBIERNO".  
PAG 51

47. IDEM, PAG. 37
48. IDEM., PAG. 39
49. IBIDEM
50. RENDON HUERTA BARRERA TERESITA, OB.CIT., PAG. 112
51. MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO, OB.CIT., PAG. 68
52. IBIDEM
53. OCHOA CAMPOS MOISES, OB.CIT., PAG. 235
54. RENDON HUERTA BARRERA TERESITA, OB.CIT., PAG. 113
55. MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO, OB.CIT., PAG. 68
56. OCHOA CAMPOS MOISES, "EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO", GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL, 1A. EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1989, NUM. 16-17, PAG. 26
57. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO, OB.CIT., PAG. 118
58. IBIDEM
59. OCHOA CAMPOS MOISES, OB.CIT., PAG. 323
60. TENA RAMIREZ FELIPE, LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1983, DECIMA SEGUNDA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO,

1983, PAG. 809

61. IDEM, PAG. 797

62. IDEM, PAGES. 797 Y 798

63. LII LEGISLATURA, CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE LAS CONSTITUCIONES, MEXICO, 1985, TOMO II, ARTICULO 115, PAG. 18

64. IDEM., PAGES. 69 - 71

65. OCHOA CAMPOS MOISES, OB.CIT., PAG. 346

**CAPITULO II. CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO.**

2.1. CONCEPTO SEGUN LA TESIS SICOLOGICA, O CONCEPTO SOCIOLOGICO .....	44
2.2. CONCEPTO SEGUN LA TESIS JURIDICA, O CONCEPTO JURIDICO .....	46
2.3. CONCEPTO SEGUN LA TESIS ECLECTICA, O CONCEPTO ECLECTICO .....	48
2.4. CONCEPTO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA .....	50
2.5. OTROS CONCEPTOS .....	57
2.6. CARACTERISTICAS .....	60
2.7. EL AYUNTAMIENTO .....	62
2.8. EL PRESIDENTE MUNICIPAL, SINDICOS Y REGIDORES .....	69
NOTAS .....	78

**CAPITULO II.****CONCEPTO Y CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO.****2.1. CONCEPTO SEGUN LA TESIS SICOLOGICA, O CONCEPTO SOCIOLOGICO.**

---

Innumerables son las tesis que explican el origen del municipio en sus primeras manifestaciones como asociación política y en la que los investigadores jurídicos tratan de explicar tal o cuál fenómeno, acontecimiento o hecho, basados en las fuentes formales, materiales o históricas que dieran origen a los diferentes conceptos del municipio.

Algunos autores afirman que el municipio se da en una forma natural, dadas las características del ser humano, orillándolo a reunirse y asociarse, argumentando que el municipio es anterior al estado. Los hombres que viven en espacios limitados tienen necesidades comunes y es natural que se produzcan sentimientos de comunidad

La teoría del instinto social como tendencia organicista, ha de buscarse originalmente, en Aristóteles, para quien, de la familia-asociación natural, se formó la polis como una unión, en una comunidad que se basta a si misma. Dice: "hay en todos los hombres por naturaleza un instinto sociable; por eso, el que fundo la primera polis, fue el mayor de los benefactores". En cuanto a la base subjetiva de esta tendencia sociable, Aristóteles la hace radicar en la amistad. (66)

Como mencionamos líneas arriba, el instinto gregario del hombre lo hace sociable por naturaleza, este instinto nos da como consecuencia al municipio, instinto social que se empieza a desarrollar en la familia misma, dando origen a un grupo mayor de vecindad. hasta llegar al municipio. "como una agrupación natural del grupo local". (67)

Fernando Albi al referirse al municipio, cita al municipalista Pascaud, que señala. "La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociedad que esta en la esencia del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. después, esos municipios se unieron a otros que han formado las naciones". (68)

Sobre el mismo tenor, alrededor de 1910, Berthelemy sostiene: "esa asociación... "el municipio"... es la primera que se constituye en cuanto los hombres se civilizan, la primera forma de estado es la civitas, desde que se desarrollo la ciudad, choca con la ciudad vecina: la una domina a la otra y. o bien la absorbe o bien se extiende y el estado toma la figura de federación de municipios" (69)

Tocquville, razona diciendo que el municipio es la uncia asociación que esta de tal modo en la naturaleza, que en donde quiera que hay hombres reunidos, se forma por si mismo un municipio: "la sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualquiera que sean sus costumbres y sus leyes, es el hombre quién hace los reinos y crea la repúblicas, pero el municipio parece salir directamente de dios".

(70)

Gaston Richard, dice: "La comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares, la comunidad y sobre todo el estado se sirve de los individuos para realizar fines superiores a los fines individuales. El primer tipo de comunidad es la familia...su base es la de los vínculos naturales y forman dos sub-tipos, los de parentesco fincados en la sangre y en el matrimonio y los locales fincados en el domicilio". (71)

Hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria, independiente de que posea o no la forma política propia del régimen local

Queda así definido el municipio, en su origen, como una específica agrupación sociable, natural, de tipo local así como en forma semejante, la nación es la típica agrupación que sustenta al estado.

## **2.2. CONCEPTO SEGUN LA TESIS JURIDICA O CONCEPTO JURIDICO.**

---

Son diversos los autores que fundamentan esta tesis en la que la ley esta considerada como la fuente generadora del municipio, misma que le señala sus requisitos, formas y carácter como tal.

Esta corriente jurídica nos señala que el municipio en esencia es el conjunto de una comunidad asentada en el territorio de un estado, con una estructura social determinada y un gobierno; y todo este conjunto regido por un orden jurídico. Como elementos indispensables para la existencia de un municipio, este debe de

comprender un territorio, habitado por una comunidad, denominada población un poder público sustentado en un orden jurídico y un gobierno encargado de desempeñar las funciones administrativas, sustentando en el principio de autonomía, para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales que la constitución estatal establezca, así como la facultad para elegir, a los titulares de sus órganos gubernativos, que ejercen las funciones públicas inherentes a su competencia.

Dentro de esta corriente jurídica uno de los exponentes clásicos de esta tesis es el Doctor Ignacio Burga quien afirma que ni teórica ni prácticamente, puede concebirse al llamado municipio natural y que. "el municipio entraña una entidad jurídico política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos ontológicos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica en la que se proclamen su autonomía y autarquía de las que hemos hablado, no constituyen al municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenece, no puede concebirse teóricamente ni existir facticamente el municipio". (72)

En efecto continua diciéndonos que: "forma y materia en una inexplicable síntesis, constituye por tanto, la autoridad municipal que es titular de un poder público autónomo y autárquico que en su nombre y representación ejecutan sus autoridades, las cuales orgánicamente integran su gobierno. Este poder público se manifiesta en actos de autoridad administrativos y jurisdiccionales principalmente y con los actos legislativos". (73)

De esta manera podemos concluir que el municipio es el conjunto organizado, con autonomía y autarquía en el desempeño de sus funciones, de la comunidad y su

gobierno dentro de un territorio delimitado, el cuál es autónomo y autárquico para el desempeño de sus funciones, libre en el manejo de sus recursos económicos propios y autosuficiente para su existencia

Sin embargo, esta concepción es puramente teórica, ya que en la práctica tanto la autonomía como la autarquía están sujetas a factores de tipo político y económico, totalmente centralizados en la federación y el gobierno estatal.

### **2.3. CONCEPTO SEGUN LA TESIS ECLECTICA O CONCEPTO ECLECTICO.**

---

En esta tesis se argumenta que debe de existir una relación armónica en el aspecto jurídico y sociológico, debido a que las agrupaciones que tengan características de municipio, tienen que ser reconocidas por la ley.

Así como la doctrina sociológica o jusnaturalista concibe al municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades vigentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad, y la doctrina jurídica establece que el municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones delegadas por el estado, las que pueden serles ampliadas, reducidas y aun suprimidas, la tesis ecléctica o concepto ecléctico establece que el municipio es la agrupación humana e institución jurídica en la que los hombres constituyen grupos sociales localizados estos geográficamente en un territorio y en el que solo el estado puede acordar y revestir a esos grupos sociales como municipios.

Alvarez Gendín, afirma: "así como la ley determina para el hombre, el momento



para el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo (de población) su capacidad para obrar como municipio". (74)

Carmona Romany, hace referencia y señala: "Es el municipio una institución como base sociológica y por lo mismo jusnaturalista, pero así como la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal, por lo general, alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines". (75)

Ochoa Campos, argumenta que: "el municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales, se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio - política, funcional, aglutinada en forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular, en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a la de sus componentes como asociación de estos". (76)

Acosta Romero, refiere que: "el municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud". (77)

Tena Ramírez, señala que: "es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familia para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que Ipso Jure le otorga la constitución federal". (78)

Como se deduce de las tesis de los diversos autores que combinan los conceptos sociológicos y jurídicos, el municipio surge en el momento en que existiendo la

norma, la comunidad llega a un estado de desarrollo tal que hace posible la aplicación inmediata de dicha norma, la que jurídicamente le da la calidad de municipio.

#### **2.4. CONCEPTO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA.**

---

En la antigüedad en Roma; recibieron la denominación de municipios, las ciudades libres o aliadas que se gobernaban por sus propias leyes y costumbres, a cuyos vecinos se le otorgaban privilegios análogos a los de los ciudadanos romanos. También recibieron el mismo nombre de municipio, el conjunto de habitantes de ciertas circunscripciones territoriales, mientras a los encargados de su gobierno se le llamaba ayuntamientos.

Algunos tratadistas han definido al municipio como una circunscripción territorial, con carácter político y administrativo, ubicado dentro de un estado y que entraña la forma de descentralización de los servicios públicos, lo que se ha venido a llamar descentralización.

El vocablo descentralización tiene dos significados; uno político que corresponde a la forma del estado o forma de gobierno, y administrativo, que se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del poder ejecutivo, ya sea federal, estatal o municipal.

A continuación mencionaremos dos escuelas que nos hablan de la descentralización: la escuela clásica, que considera a la organización municipal

como la base más importante de la descentralización por región, señalándole varias características como son:

1. La existencia de una personalidad jurídica.
2. La concesión por el estado de derechos públicos en favor de esa personalidad
3. La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
4. La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

La escuela realista, que no admite ni el concepto de personalidad ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que pueda transmitirse, distinguiéndose los siguientes caracteres:

1. La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada por la región.
2. El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones.
3. La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la administración central.

A su vez, la escuela realista, considera que hay analogía entre la descentralización y la representación, que no implica transmisión jurídica de poderes, sino que dichos poderes los tiene el representante por designación de la ley, así tratándose de descentralización, el origen de los poderes debe buscarse en las disposiciones de la ley que los otorga. Implicando con ello un control de los electores sobre sus representantes, estos nombrados por elección y en consecuencia la opinión pública obra sobre el ejercicio del poder discrecional de los representantes.

Podemos considerar que nuestra legislación se inspiró en la escuela clásica, pues nuestra constitución establece como bases de la organización municipal las

siguientes:

1. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica, para todos los efectos legales.
2. El municipio libre constituye la base de la división territorial de los estados de la federación y de su organización política y administrativa.
3. Los municipios administraran libremente su hacienda la cuál se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que en todo caso serán los suficientes para atender a las necesidades municipales.
4. Cada municipio sera administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.
5. Excluida la competencia legislativa, debemos precisar el contenido de esta descentralización municipal, vinculando del artículo 115 de la constitución federal, los primeros párrafos que se refieren al municipio libre.

En su párrafo inicial, en su artículo 115 dispone que los estados tendrán "como base de la división territorial y de su organización administrativa, el municipio libre", pero resulta de ello que en la práctica no se respeta, como señala el maestro Tena Ramírez (79) que "la formula es inexacta, un estado-miembro de su calidad de tal no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo, antagónica a la municipal, cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija con los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.

Lo que el precepto hizo intuir a través de la fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el estado. La constitución trato de organizar esos dos extremos, como son la relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al estado.

En su fracción tercera el artículo 115 determina que "los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". A nuestro ver, ese precepto no salva, por si solo, la vieja querella entre quienes afirman que el municipio es de formación natural y anterior al estado y aquellos otros que lo consideran como creación del estado.

Estas bases constitucionales sobre el municipio nos llevan a pensar que su existencia se debe a la ley con caracteres que solo esta puede precisar, es decir, hay que considerar que la ley lo crea y reconoce a la constitución como su carta constitutiva, derivando de ella su situación dentro del estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

El concepto de descentralización tiene el sentido opuesto a la centralización, derivado este del griego "centro", entendiéndose al municipio en este sentido como el órgano político administrativo concebido en la constitución, visto esto desde una forma estrictamente política, no se puede hablar de descentralización administrativamente existen varias características teóricas entre el municipio y la entidades federativas, por lo que, es mejor considerar al municipio como una de las esferas previstas por la constitución dentro del estado.

El municipio realiza múltiples actividades, tanto de servicios públicos, como políticas, administrativas y socioculturales y no existe jerarquía directa entre el presidente de la república o el gobernador y los municipios, porque estos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la constitución

federal.

A continuación mencionamos algunos inconvenientes al régimen de descentralización como son: que dicho régimen debilita al poder central, disminuye su fuerza y le impide cumplir eficazmente las necesidades de la colectividad, debido a que dicho poder central no tiene autoridad para ir adaptando la descentralización a las necesidades de orden práctico para la colectividad, como se hace en la organización centralizada. Otro inconveniente es su coincidencia con la descentralización política, ya que siendo los mismos órganos administrativos y políticos, se produce la intervención de factores políticos, como son, que el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tiene relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, trayendo como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

A continuación hablaremos de algunos autores significativos que hablan de la descentralización como son:

Para Kelsen (80) la descentralización es: "cuando el estado tiene una organización esencialmente democrática y se le otorga la autoridad a un cuerpo territorialmente definido, se estaría hablando de una descentralización". Sigue diciendo que: "si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, aunque constituya una forma espontánea y primaria de organización comunal que el estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al estado democrático solo corresponde reconocerla o incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo, y por eso solo puede ser mientras exista como municipio, una zona descentralizada, es el municipio una manera de descentralización por su contenido de permanente libertad".

Gabino Fraga (81) considera que: "el municipio no constituye una unidad soberana

federal.

A continuación mencionamos algunos inconvenientes al régimen de descentralización como son: que dicho régimen debilita al poder central, disminuye su fuerza y le impide cumplir eficazmente las necesidades de la colectividad, debido a que dicho poder central no tiene autoridad para ir adaptando la descentralización a las necesidades de orden práctico para la colectividad, como se hace en la organización centralizada. Otro inconveniente es su coincidencia con la descentralización política, ya que siendo los mismos órganos administrativos y políticos, se produce la intervención de factores políticos, como son, que el personal se nombra dentro de los elementos políticos o que tiene relaciones con ellos, sin preocuparse por la competencia para los cargos, trayendo como resultado un deficiente funcionamiento de los servicios.

A continuación hablaremos de algunos autores significativos que hablan de la descentralización como son:

Para Kelsen (80) la descentralización es: "cuando el estado tiene una organización esencialmente democrática y se le otorga la autoridad a un cuerpo territorialmente definido, se estaría hablando de una descentralización". Sigue diciendo que: "si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, aunque constituya una forma espontánea y primaria de organización comunal que el estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al estado democrático solo corresponde reconocerla o incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo, y por eso solo puede ser mientras exista como municipio, una zona descentralizada, es el municipio una manera de descentralización por su contenido de permanente libertad".

Gabino Fraga (81) considera que: "el municipio no constituye una unidad soberana

constitucionalmente ligado a ninguna jerarquía superior, no presta servicios públicos como su única función, por lo que se debe considerar al municipio únicamente como célula de nuestra organización político - administrativa concebido en la constitución, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región administrativamente puesto que si entre el municipio y las entidades federativas existen características comunes, entonces se entendería que los estados son también organismos descentralizados por región. Por consiguiente estima que el municipio debe entenderse como "una de las esferas previstas en la constitución dentro del estado federal, pero que no tiene ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, puesto que, el municipio constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente político, cuya forma de gobierno puede variar, de acuerdo a las modalidades que cada estado adopte sobre el particular".

Entendida la descentralización por región o territorio, como "una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, bajo un régimen jurídico especial" se desprenden los siguientes elementos.

1. Un grupo de población agrupado en familias.
2. Una porción determinada de territorio de un estado.
3. Determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federados y de la entidad federativa

Esta es la razón por la cuál en México se habla del municipio como forma de descentralización, y es que si el municipio fuere poderoso, entonces quizá se hablaría de un municipio como centralización política y administrativa, se daría a entender con esto, que habría que reducir la fuerza municipal para fortalecer el estado mexicano. Por ello el estado debe tender a un justo equilibrio del municipio con este, ni muy fuerte que tienda a debilitar al centro ni muy débil que se



autodestruya y haga privar un centralismo, como es el caso de México.

A juicio del que escribe podríamos hablar de descentralización como la forma en la que el estado considera al municipio una circunscripción territorial de carácter político - administrativo, en la que se organizan sus elementos administrativos y se descentralizan los servicios públicos, para la mejor realización, es decir para un buen gobierno.

## **2.5. OTROS CONCEPTOS.**

Existe una gran cantidad de definiciones y conceptos del municipio, los cuales nos harían caer en limitaciones en cuanto a sus elementos al definirlo como institución, es por ello que a continuación expondremos algunas definiciones que a nuestro parecer dan una idea amplia del municipio en su concepto.

Primeramente haremos mención de la acepción etimológica de la palabra municipio, que proviene de la conjunción "munus" -oficio- y "capere" - tomar-. Es decir, el termino municipium deriva de la munio capere, que era el acto voluntario por el cuál una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público, no todos los municipios romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecían entre ellos clases y categorías en razón de los derechos. Conforme a este concepto romano de "municipio", este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando, sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y la administración

de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.

Enseguida mencionaremos algunas definiciones que se refieren al municipio: "El municipio es un conjunto de habitantes en un término jurisdiccional regido por un ayuntamiento". (86) Otra definición es la que se refiere al municipio como "la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación". (87)

Se dice que "el municipio es una sociedad necesaria, orgánica con personalidad jurídica definida a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo la esfera de la familia, no llegan, sin embargo, a que se desenvuelvan otras entidades de carácter político de la misma manera como son las provincias, regiones, estado o unión de estados". (88) "El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituido por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional". (89)

En el libro de justicia de los municipios, el Lic. José Rivera Pérez Campos, encontramos una noción jurídica del municipio, con la cual, el lo define "como la unidad de concentración humana y de convivencia delimitada territorialmente, de formación natural y contractual reconocida por el derecho, con personalidad de derecho público, base de la organización territorial, política y administrativa y regida en forma republicana, representativa y democrática".

Sergio Francisco de la Garza nos dice: "el municipio es una extensión espontánea de la familia, y el estado aparece como una extensión espontánea del municipio, de lo que se deduce que una sociedad posterior se apoya en la anterior; por ello,

la posterior -en este caso el estado-, esta obligada a respetar a la anterior, o sea, al municipio reconocerle su autonomía en sus actividades específicas y a suplir su deficiencias, pero sin invadirla, sin mutilarla, sin frustrarla". (90)

Fritz Fleiner define a los municipios como "organizaciones integrales que llevan una existencia propia, paralela a la del estado, como una esfera de acción propia". (91)

Giner nos advierte "no es el municipio una delegación del estado nacional -centralización- ni la consecuencia de un contrato sinalagnático entre varias familia -federación- sino que tiene una existencia propia y substitutiva, que no recibe ni aún del conjunto de sus miembros". (92)

En nuestra constitución política no existe una definición concreta del municipio. Nos dice que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, que es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores, con personalidad jurídica propia y libre en el manejo de su hacienda y patrimonio conforme a la ley.

Todo municipio, como todo estado cuenta con una población, un territorio y una autoridad común a todos sus habitantes, de estos elementos el que mejor define y caracteriza al municipio al decir de la mayoría de los tratadistas, es el de su población, que se particulariza por su densidad y por las necesarias relaciones de vecindad que crea entre sus habitantes.

Además, el municipio debe tener un vínculo de subordinación con respecto al estado del que forma parte, porque se afirma que considerar que el municipio es anterior al estado, es confundir la materia municipal con la institución municipal, si

se considera al municipio independiente del estado, entonces, ya no es municipio sino estado, porque la falta de ese vínculo de subordinación es el que caracteriza al municipio.

El tratadista Kelsen (93) expresa este concepto: "si la comunidad parcial hoy existe como municipio hubiera precedido al estado, es que el estado habría coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido estado"

Basto sería seguir abundando en la infinidad de definiciones y conceptos, que el municipio se podrían seguir ofreciendo, pero creemos que las anteriores definiciones tomadas de la doctrina y de la legislación nos dan una idea del concepto de municipio. Unas basadas en la comunidad o agrupación humana, otras en su asentamiento en un territorio, las basadas en el orden jurídico o forma de regirse y aquellas que lo consideran como un sistema de descentralización. Pero tomando estos elementos y en la personal opinión del que escribe, puede decirse que el municipio se define como, es el municipio la célula base del estado, como institución y órgano jurídico político, el cual se encuentra regido por un ayuntamiento que lo administra y gobierna, siendo éste parte esencial de la organización política básica de nuestro estado.

## 2.6. CARACTERISTICAS.

En el municipio existen una serie de características que constitucionalmente nuestro artículo 115 establece, desprendiéndose las siguientes

1. Es la base de la división territorial y de la organización política .

2. Es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cuál se integra por un presidente municipal, síndicos y regidores.
3. Tiene personalidad jurídica propia.
4. Maneja su patrimonio conforme a la ley.
5. El ayuntamiento está facultado para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
6. Tiene a su cargo la prestación de determinados servicios públicos.
7. Administra libremente su hacienda y aprueba su presupuesto de egresos.
8. Está facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación, planes de desarrollo urbano municipal, así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar el uso del suelo e intervenir en la reglamentación de la tenencia de la tierra.
9. Las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores se rigen con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.
10. Está facultado para celebrar convenios con otros municipios y con los estados.

Además los siguientes principios fundamentales que se desprenden del texto constitucional, como son: la libertad o autonomía municipal, en tanto que las comunidades locales disponen de sus propios órganos de poder; autoridad municipal, en la medida en que el pueblo elige a su ayuntamiento y en que no existe intermediación entre éste y el estado; libre administración de su hacienda, no se limita ya a la simple administración, sino que se extiende ya hasta la determinación por parte del municipio, de sus propios impuestos, a fin de sacarlo de esta penuria financiera que en cierta forma lo consume. (94)

Es el artículo 115 constitucional, en efecto, el que se encarga de complementar las

disposiciones que en materia de federalismo consagra nuestra carta magna, al estructurar jurídica y políticamente a las entidades federativas y establecer las bases para la organización municipal de ellas.

## **2.7. EL AYUNTAMIENTO.**

---

El municipio es administrado por un ayuntamiento; llamado cabildo o consejo, el cual es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica. Y sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. El ayuntamiento está formado por un presidente municipal que se encarga de la administración en su parte ejecutiva, siendo también del ayuntamiento el presidente del consejo, un secretario de ayuntamiento, un regidor o varios regidores y un síndico o varios síndicos procuradores, siendo su elección popular directa y de representación proporcional, como lo establece la ley orgánica municipal respectiva la que nos dice: que el ayuntamiento será renovado cada tres años y estará integrado de la siguiente forma:

1. Un presidente, un síndico y cinco regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta de 150,000 habitantes.
2. Un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tenga mas de 150,000 y hasta 500,000 habitantes.
3. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de 500,000

### habitantes

Para poder formar parte del ayuntamiento los ciudadanos deben de reunir los requisitos siguientes:

1. Ser ciudadano del estado al que pertenece el municipio.
2. Tener la mayoría de edad.
3. Ser vecino de la municipalidad con residencia habitual durante los últimos seis meses.
4. Sin antecedentes penales
5. No desempeñar cargo, empleo o comisión dentro del gobierno municipal, estatal o federal, por lo menos 60 días antes de efectuarse la elección.

El ayuntamiento es el encargado de la administración de los intereses municipales y la autoridad política del lugar, por lo que, es el órgano de representación del municipio. Como cuerpo colegiado, resulta la materialización en la persona que ocupa el cargo de presidente municipal, y a quien la ley le otorga facultades ejecutivas. Teóricamente este no es su superior jerárquico de los demás miembros del cabildo, los demás integrantes del municipio le respetan cierta jerarquía no necesariamente como subordinación total, dado que tanto sindicos como regidores ejercen su derecho de voto contra las propuestas del presidente municipal. La unidad de criterio y la buena marcha de la administración municipal algunas veces se logra cuanto mejor son las relaciones personales y políticas de sus miembros.

Se sabe que los miembros del ayuntamiento como representantes de los intereses del pueblo, son el conducto más próximo para canalizar sus problemas y demandas ante las autoridades. En otras palabras, el pueblo recurre al ayuntamiento, porque, sabe que las autoridades municipales son las más comprometidas con los problemas de su comunidad, son el medio obligado para lograr que sus peticiones,

quejas y problemas sean escuchados en su caso, resueltos.

Generalmente los ayuntamientos más numerosos se dan en las capitales de los estados por la concentración ciudadana que existe en ellos. cuyas causales podríamos considerar principalmente el grado de desarrollo de estas ciudades

El ayuntamiento residiera en la cabecera municipal y para resolver los asuntos de su competencia, sesionará cuando menos una vez a la semana llevándose a cabo en la sala de cabildos y serán públicas, salvo que exista motivo para que sean privadas. Las leyes orgánicas municipales en su mayoría así lo establecen, que estas deliberaciones de cabildo ocurran entre menos veces posible a puerta cerrada, para que tengan oportunidad de asistir los ciudadanos que así lo deseen. Con esto, se permite a la ciudadanía conocer, como, cuando y porqué se toman decisiones que afectan la vida comunitaria. Es por ello que reconocemos el ejercicio democrático que les exige esa responsabilidad social.

En su totalidad, como antes lo mencionamos, los ayuntamientos se renuevan cada tres años, según lo establecen las constituciones y respectivas leyes orgánicas de los estados.

Los cargos de municipales y otros de elección popular, son irrenunciables, así pues, los municipales no pueden excusarse de servir a cargo alguno, salvo por causa justificada que califique el ayuntamiento

El ayuntamiento se constituirá en cabildo público, como lo establece la ley orgánica, a las 10:00 horas del 30 de diciembre del último año de ejercicio en el que el presidente saliente leerá su informe de trabajo realizado durante su ejercicio y acto en el que tomará la protesta de ley dando posesión a los nuevos miembros del ayuntamiento. El presidente entrante dará lectura a su plan y programa de



trabajo, comenzando su ejercicio a las 9:00 horas del primer día del año. Asignando las funciones que desempeñará cada uno de los regidores.

Cabe señalar que los miembros del ayuntamiento, son responsables solidarios de las irregularidades que se cometan en el manejo de los asuntos de la municipalidad. Los munícipes entrantes recibirán de los salientes, los fondos municipales mediante el corte de caja respectivo, asimismo, un minucioso inventario de los bienes que manejen.

Respecto al ayuntamiento entrante, cuando uno o más miembros del ayuntamiento no se presentaren al acto de protesta, tendrán un término de tres días para presentarse, si no lo hicieren los suplentes serán los que definitivamente los sustituirán.

Si no se integrase el ayuntamiento entrante, se dará cuenta inmediata al ejecutivo del estado para que éste, en un plazo de cinco días, instale el ayuntamiento, de no ser posible la legislatura local o la diputación permanente, a propuesta del ejecutivo designará los miembros necesarios para formar el nuevo ayuntamiento.

Son funciones del ayuntamiento las de legislar y las de auditar; las de legislar son las de expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales, la de auditoría es ejercida por los síndicos o comisiones nombradas al efecto, según el propósito al que obedezcan.

Agustín Montaña (95) se refiere a las funciones del ayuntamiento y dice que son: los servicios públicos, las de gobernación, las de materia hacendaria, las del trabajo, las económicas, las de agricultura, las de obras públicas, las de educación y las de salubridad

Por lo que se refiere a los servicios públicos estos son: la determinación de las actividades consideradas como servicios públicos en el municipio, el establecimiento de las normas a que estarán sujetas la prestación de estos servicios públicos y la organización y prestación de estos servicios de policía, tránsito, agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpia, mercados, parques y paseos, jardines, panteones, vías públicas, nomenclaturas de calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones realizadas por particulares, planeación, planificación y zonificación, ampliación y ornato de las calles, caminos vecinales y otros considerados como servicios públicos municipales.

En materia de gobernación el municipio cumple con las funciones de: reglamentar todos los servicios municipales y ordenar su publicación en el periódico oficial del estado, cumplir y hacer cumplir las leyes municipales, estatales y federales, castigar a los infractores en los términos que las leyes y los reglamentos le señalen, reglamentar los espectáculos públicos protegiendo el interés de la colectividad fomentando la buena moral y las buenas costumbres, reglamentar el establecimiento de fábricas, comercios y el ejercicio de cualquier actividad lícita para que no cause molestias a los habitantes de las zonas destinadas para la habitación, proporcionando seguridad y protección tanto a las personas como a las propiedades, fomentar los sentimientos patrióticos, difundir la cultura y promover los espectáculos y diversiones sanas y hacer publicidad a las actividades municipales.

Con relación a la hacienda municipal tiene las siguientes funciones como son: formular los presupuestos de ingresos y egresos anuales, remitiéndolos al congreso local para su análisis y aprobación, examinar y aprobar la cuenta general de gastos formulada por el ayuntamiento anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo, contraer obligaciones posibles en su pago dentro del

período de su ejercicio con la aprobación de la legislatura local contratar empréstitos, enajenar y gravar bienes inmuebles de los municipios, recaudar y administrar los ingresos municipales, llevar contabilidad con la inspección del ejecutivo estatal y el congreso local y hacer los inventarios de sus bienes

Con respecto a las relaciones de trabajo con sus trabajadores el municipio tiene como funciones las siguientes: protección de los intereses de los trabajadores eventuales que contraten sus servicios por destajo, vigilar que no trabajen los menores de edad en cantinas o centros de vicio y cooperar con las autoridades federales o estatales para el mejor cumplimiento y aplicación de la ley federal del trabajo.

En materia económica tiene como funciones la de cooperar con las autoridades federales y estatales para combatir la especulación y la carestía en los productos, fomentar el desarrollo de la industria local, realizar las estadísticas que le fueren solicitadas por los gobiernos federal y estatal y conservar las del propio municipio y fomentar el turismo.

En la agricultura tiene como funciones la de colaborar con el gobierno federal y estatal en cuanto a programas agrícolas, garantizar que no se interrumpa la producción agrícola, fomentar la producción agrícola y ganadera y combatir el abigeato y el robo de productos agrícolas.

Con relación a las obras públicas sus funciones son las de conservar en buen estado los bienes públicos municipales, conservar y cultivar los jardines y parque públicos y planificar nuevas obras para cubrir necesidades del municipio.

En educación sus funciones son las de cooperar con el gobierno federal y estatal para la correcta aplicación de la ley de educación, vigilar que todos los niños de

edad escolar asistan a recibir su educación primaria y secundaria puntualmente, informar de los programas educativos a la autoridad federal o estatal para su pronta resolución proceder por iniciativa propia a construir y reparar escuelas, sostener el funcionamiento de estas, otorgar becas para cursar estudios superiores y patrocinar espectáculos culturales y musicales.

Y por último en materia de salud pública sus funciones son las de cooperar con la autoridad federal y estatal en los programas de salubridad, higiene y asistencia social, combatir la desnutrición infantil, crear y fomentar centros asistenciales, contribuir a erradicar el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda clase de actividades que constituyan delitos contra la salud pública.

En lo que se refiere a las facultades que tiene el ayuntamiento para el ejercicio y realización de las funciones anteriormente establecidas son:

1. Crear los departamentos y organismos necesarios para la prestación de los servicios públicos.
2. Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas de trabajo.
3. Asignar a cada regidor sus funciones correspondientes para que a su vez formulen sus programas de trabajo
4. Nombrar al presidente sustituto, en caso de ausencia temporal o accidental del propietario o del suplente
5. Conceder licencias a los miembros del ayuntamiento y empleados municipales, cuando sean debidamente justificadas.
6. Dividir el territorio municipal en delegaciones, subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, todo ello con la aprobación del congreso local.
7. Designar los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo.
8. Nombrar secretario, tesorero y jefes de departamento a propuesta del presidente municipal y removerlos por justa causa.

9. Nombrar con carácter honorífico, al cronista municipal como fedatario del acontecer histórico local fomentando de esta manera la preservación de la identidad de los pobladores con su municipio.

Los ayuntamientos se encuentran impedidos para ejercitar las atribuciones o facultades que la ley no les conceda expresamente, negarse a cumplir las obligaciones o dispensar de estas a algunos de sus miembros o empleados, desobedecer ordenes superiores o desconocer a los poderes estatal o federal, dictar disposiciones relativas al derecho privado, hacer erogaciones sin la autorización del congreso, hacer donaciones de los bienes propiedad del municipio, celebrar igualas en el cobro de los impuestos y ser reelectos para el período inmediato.

Las sesiones de cabildo serán ordinarias celebrándose cuando menos quincenalmente y extraordinarias cuando el presidente municipal o uno de los regidores lo considere conveniente, estas se realizarán con la asistencia de más de la mitad de los miembros de cabildo, tomándose las decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes, no pudiéndose abstener de votar, sino se llegara a un acuerdo la proposición será desechada.

## **2.8. EL PRESIDENTE MUNICIPAL, SINDICOS Y REGIDORES.**

El presidente municipal forma parte del ayuntamiento y su principal función radica en la parte ejecutiva de la administración, quien a su vez es el presidente del consejo, en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las funciones

de cabildo, siendo este el único medio de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público quién a su vez para el cumplimiento de sus actividades podrá auxiliarse de los demás integrantes de cabildo formando comisiones permanentes o transitorias.

El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones contenidas en la constitución estatal en su artículo 155 como son:

1. Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.
2. Ejecutar dentro del municipio las leyes federales, estatales y todas las disposiciones que expidan los ayuntamientos.
3. Ser el órgano de comunicación del ayuntamiento con otros ayuntamientos y con el gobierno del estado.
4. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley. (96)

En asamblea constituyente el presidente municipal, presentara un informe detallado cada año de su ejercicio, y al terminar su trienio procederá a leer el informe de trabajo del periodo de su ejercicio final, tomando a su vez la protesta de los miembros del ayuntamiento entrante y a los jueces menores municipales. El presidente entrante leera su programa de trabajo y nombrará en ese acto y asignará las funciones que desempeñaran los regidores.

En ese mismo acto se hará entrega de los fondos con el corte de caja respectivo. Respecto al ayuntamiento entrante sino se presentaren sus miembros, el presidente saliente exhortará a que se presenten aquellos que deben rendir la protesta, y sino lo hicieren se llamara a los suplentes para que ocupen su cargo definitivamente.

En lo que se refiere a las facultades que tiene el presidente municipal para el

ejercicio y realización de las atribuciones y funciones inherentes a este, son las siguientes:(97)

1. Ejecutar las resoluciones tomadas por el ayuntamiento
2. Presidir las sesiones del ayuntamiento con voz y voto
3. Dar cuenta al ejecutivo del estado de todos los asuntos relacionados con la administración pública.
4. Comunicar al ejecutivo con la urgencia que el caso demande cualquier novedad que ocurra dentro de su territorio.
5. Ejercer vigilancia en los templos en los términos que señale el artículo 130 constitucional.
6. Conceder licencia económica hasta por 6 días a los empleados del municipio, para lo cuál se necesita la aprobación del ayuntamiento.
7. Cumplir y hacer cumplir todas las leyes y disposiciones en vigor, en su jurisdicción municipal.
8. Informar oportunamente al ayuntamiento respecto de la ejecución de los acuerdos aprobados.
9. Cuidar que no se altere en el municipio el orden y la tranquilidad públicos.
10. Auxiliar a las autoridades judiciales cuando lo requieran en el ejercicio de sus funciones.
11. Nombrar y remover a los empleados de la administración municipal, dando cuenta al ayuntamiento, el cuál puede cancelar el nombramiento o revocar la remoción.
12. Formar antes del 1o. de octubre de cada año, en unión del síndico y del tesorero, los proyectos del presupuesto de ingresos y egresos cometiéndolo a la consideración del ayuntamiento quién posteriormente lo remite al congreso del estado
13. Citar las sesiones extraordinarias del ayuntamiento

14. Tomar la protesta legal a los miembros del ayuntamiento y empleados municipales
15. Auxiliar al ejecutivo estatal en el cumplimiento de las sentencias dictadas por los tribunales
16. Auxiliar a las autoridades educativas y formar el padrón escolar de la municipalidad.
17. Formar la estadística municipal y rendir sobre dicho ramo todos los informes que demanden las autoridades competentes.
18. Solicitar del ejecutivo el auxilio de la policía del estado para hacer cumplir sus resoluciones.
19. Requerir por conducto del mismo ejecutivo el auxilio de las fuerzas federales en caso de motines y alteraciones graves del orden público.
20. Cuidar que los centros de reclusión municipales funcionen de acuerdo con los reglamentos
21. Vigilar que se cumplan las disposiciones relativas a inhumaciones y exhumaciones y también las relativas a salud pública.
22. Perseguir enérgicamente la vagancia, la prostitución y la drogadicción.
23. Celebrar contratos o convenios en nombre del municipio en beneficio de las facultades que la ley le confiera o en ejecución de los acuerdos aprobados por el ayuntamiento o por la legislación local
24. Presentar al municipio ante los tribunales con todas las facultades de un apoderado general y nombrar asesores o delegados.
25. Presentar un informe detallado de cada año acerca de su ejercicio y someterlo a la consideración del ayuntamiento.

A continuación haremos referencia a otro de los funcionarios del ayuntamiento, los regidores, que como cuerpo colegiado, son los encargados de administrar los



intereses del municipio, sin tener por ello facultades de gobierno en forma individual, pues esta recae en el presidente municipal. Debiendo cumplir con las comisiones que le señala el ayuntamiento las cuales son: la de gobernación, seguridad pública, educación, comunicaciones, obras públicas, salubridad y asistencia, aguas, agricultura y ganadería, comercio e industria, trabajo, forestación, mercados, alumbrado público, economía, estadística y otros servicios.

En lo que se refiere a las facultades que tienen los regidores para el ejercicio y realización de las comisiones que le señala el ayuntamiento, como las menciona el maestro Agustín Montaña (98) en su manual de administración municipal, son las siguientes:

1. Citar a las sesiones extraordinarias del ayuntamiento.
2. Vigilar e inspeccionar las actividades del o los ramos a su cargo.
3. En lo que respecta a sus funciones ejecutivas, solo podrán ejercitarlas cuando actúen como cuerpo colegiado al celebrar el ayuntamiento sus sesiones.

Como obligaciones las de:

1. Asistir a las sesiones puntualmente.
2. Desempeñar correctamente sus funciones.
3. Intervenir en las discusiones con voz y voto.
4. Poner a consideración del ayuntamiento las iniciativas convenientes para el mejoramiento de la administración municipal.
5. Cumplir con las comisiones permanentes especiales y de ceremonia que el ayuntamiento le confiera.
6. Informar mensualmente del estado que guardan sus respectivos ramos.
7. Hacer del conocimiento del ayuntamiento sobre omisiones o deficiencias que noten en los servicios municipales

8. Desaprobar los gastos indebidos autorizados por el presidente, así como los acuerdos que estén fuera de sus atribuciones, y
9. Realizar visitas a los diversos departamentos municipales para darse cuenta de su estado, procedimientos, y reglamentación

Si los regidores dejaran de asistir a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada, serán sancionados y el presidente tendrá la obligación de exhortarlos a que concurran, y si no lo hicieren el ayuntamiento lo declara cesante, llamando al suplente para que cubra la vacante. Por otra parte, el ayuntamiento podrá consignar, si así lo acuerda, al regidor faltista por abandono de funciones públicas.

Podríamos concluir, que los regidores son aquellos funcionarios del ayuntamiento encargados de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos, para lo cuál, el ayuntamiento les designará comisiones entre sus miembros, para analizar la problemática municipal y proponer las medidas pertinentes que estimen necesarias para la conservación de los servicios y satisfactores de los usuarios.

Otros de los funcionarios del ayuntamiento son los síndicos, quienes deberán ser abogados de profesión, que además de ser los representantes jurídicos del ayuntamiento, gozaran de facultades como mandatarios legales, teniendo a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal y la defensa de los intereses económicos del mismo, el maestro Agustín Montaña (99) nos dice que los síndicos tendrán las siguientes funciones, facultades y obligaciones como son.

1. Procurar, defender y promover los intereses municipales.
2. Representar jurídicamente al ayuntamiento.
3. Colaborar con el ministerio público en el levantamiento de las diligencias de la policía judicial.
4. Inspeccionar las actividades de la tesorería municipal.

5. Vigilar el cumplimiento de las leyes hacendarias.
6. Cumplir con las comisiones que se le asignen en materia de hacienda.

Como auxiliares del ministerio público sus facultades y obligaciones son

1. Recibir las denuncias y querellas que le sean presentadas
2. Practicar las primeras diligencias de averiguación previa en los asuntos de que tenga conocimiento.
3. Remitir al agente del ministerio público las diligencias según el distrito a que pertenezcan, en un plazo de 72 horas de haberlas iniciado, si no hubiere detenido; y si lo hubiere, dentro del término de 24 horas.
4. Ejercer las funciones del ministerio público en los juzgados menores municipales, que no sean de las cabeceras de distrito
5. En las cabeceras de distrito, ejercer las funciones de ministerio público, cuando este no se encuentre en la localidad. Estas funciones consistirán en la práctica de la inspección ocular del lugar de los hechos, también realizará todas las diligencias necesarias para preservar las huellas del delito y asegurar los objetos e instrumentos del mismo.

Y deberán observar las siguientes reglas: estar con una línea delgada las palabras equivocadas, de tal manera que se puedan leer las palabras textadas, salvar palabras entrerenglonadas, mediante constancia. al final del acta, evitar las abreviaturas, escribir fechas y cantidades con número y letra, no dejar espacios ni hojas en blanco. recabar las firmas de quienes intervienen en la diligencia, al calce y al margen de los documentos en que se asienten las actas, estampar la huella del pulgar derecho cuando no sepan firmar las personas que intervienen, haciendo constar este hecho, autorizar con la firma del secretario o de dos testigos de asistencia, las diligencias, inmediatamente después de practicadas, foliar, rubricar y sellar las hojas respectivas, y actuar en original y cuatro copias.

Concluyendo, que los síndicos, son aquellos funcionarios del ayuntamiento, mandatarios legales de este, representantes jurídicos encargados de vigilar los intereses económicos del municipio y el buen manejo de su hacienda municipal para un mejor aprovechamiento de los recursos económicos en beneficio de la comunidad municipal.

Independientemente de las comisiones, existen dos órganos operativos que son la secretaria del ayuntamiento y la tesorería municipal. La secretaria del ayuntamiento es la encargada de despachar y autorizar todos los asuntos que competen al ayuntamiento y a la presidencia municipal, teniendo a su cargo las oficinas y el archivo municipal. El encargado de esta secretaria es designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, nombrado y removido libremente por este, siendo jefe inmediato de las oficinas de la presidencia municipal.

La secretaria del ayuntamiento es la encargada de coordinar el despacho de los asuntos administrativos y desempeño de las funciones asignadas a los empleados municipales, llevar el libro de actas del cabildo, la audiencia pública y privada del presidente municipal, informar del estado que guardan los negocios del ayuntamiento, conservar el archivo y turnar la correspondencia respectiva, observar y hacer cumplir el reglamento interior del ayuntamiento y tener una colección ordenada y anotada de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial del estado, circulares y ordenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.

La tesorería municipal es la autoridad fiscal del municipio, la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar erogaciones consignadas en el presupuesto, así como el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo.

Teniendo además, las siguientes obligaciones: coleccionar los fondos que deben ingresar a la Tesorería, hacer los cobros con oportunidad y exactitud, llevar la contabilidad, dar cuenta al síndico cuando este por aprobarse alguna partida presupuestal, hacer un corte de caja mensual de deberán aprobar el presidente municipal y el síndico.

Causionar su manejo, elaborar proyectos que someterá a la consideración y aprobación del ayuntamiento, mediante los cuales considere que mejorará el funcionamiento de la tesorería y la recaudación de los impuestos. Hacer los pagos de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobados por la legislatura del estado, para el correspondiente ejercicio fiscal, exigiendo que los comprobantes respectivos estén visados por el presidente municipal o por el síndico, en la inteligencia que cualquier pago hecho sin las formalidades referidas, carecerá de validez y servirá de base para exigir las correspondientes responsabilidades, presentar al ayuntamiento cada año los proyectos de presupuestos de ingresos y de egresos para el siguiente ejercicio fiscal, vigilar que la contabilidad se encuentre al corriente tanto en lo que respecta a los movimientos de fondos como al presupuesto de egresos, revisar las conciliaciones mensuales de las cuentas bancarias, manejar el fondo fijo de caja, dirigir y controlar el personal de la tesorería municipal.

La labor del tesorero, además de su importancia dentro de la administración municipal, su carácter operativo facilita la buena marcha de la misma, siendo el principal responsable del manejo de valores y bienes del municipio.

**NOTAS.**

---

66. OCHOA CAMPOS MOISES, LA REFORMA MUNICIPAL, TERCERA EDICION, EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1979, PAG. 25 Y CITA A ARISTOTELES. "LA POLITICA".
67. IDEM. PAG. 26.
68. ALBI FERNANDO, LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO SEGUNDA EDICION, EDIT. INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION, MADRID, 1966, PAG. 144
69. BERTHELEMY, CITADO POR FERNANDO ALBI. - OB.CIT. PAG. 10
70. TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, LA DEMOCRACIA EN AMERICA CUARTA EDICION, EDIT. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO, 1963, PAG. 78
71. OCHOA CAMPOS MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL. OB.CIT. PAG. 21. CITANDO A FRANCISCO DE LA GARZA. "EL MUNICIPIO. HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO", QUIEN A SU VEZ CITA A GASTON RICHARD.
72. BURGOA IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, SEPTIMA EDICION, EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO 1989, PAG 827
73. IBIDEM.
74. ALVAREZ GUENDIN, SABINO. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

- ESPAÑOL. SEGUNDA EDICION, EDIT. BUSH. BARCELONA, ESPAÑA, 1953., PAG 7
75. CARMONA ROMANY, ADRIANO. NOTAS SOBRE LA AUTONOMIA MUNICIPAL. TERCERA EDICION. EDIT. LIBRERIA DE LA HABANA. 1953. PAG. 16
76. OCHOA CAMPOS, MOISES. LA REFORMA MUNICIPAL. OB. CIT. PAG. 29
77. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. NOVENA EDICION. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO. 1990, PAG. 322
78. TENA RAMIREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. VIGESIMA CUARTA EDICION. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1990, PAG. 47
79. IDEM. PAG. 145
80. IDEM. PAG. 146-147.
81. FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. VIGESIMA OCTAVA EDICION. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1989. PAG. 218-219
82. MORENO DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. DECIMA CUARTA EDICION. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1990, PAG. 363
83. MOYA PALENCIA, MARIO. TEMAS CONSTITUCIONALES. SEGUNDA EDICION. EDIT. UNAM MEXICO, 1983, PAG. 47
84. SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDIT. PORRUA, S.A., MEXICO, 1988. TOMO I, PAG. 649

ESTA TESIS NO PUEDE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

85. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". OB.CIT. PAGS. 573-574
86. DICCIONARIO DE LA LENGUA, SEGUNDA EDICION, EDIT. ARGOS VERGARA, S.A., BARCELONA, ESPAÑA, PAG 1292
87. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, TERCERA EDICION EDIT. PORRUA, S.A., Y EDITORIAL UNAM, MEXICO, 1989, PAG. 2166
88. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, "EUROPEO-AMERICANA" EDIT. ESPARZA-CALPE, S A , MADRID ESPAÑA, PAG 331
89. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, PRIMERA EDICION, EDIT. DRISKILL, S.A., ARGENTINA, 1984, TOMO IX, PAG. 961
90. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. EL MUNICIPIO: HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO, TERCERA EDICION. EDIT. JUS, MEXICO, 1947, PAG. 58
91. FRITZ FLEINER, INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PAG. 84, CITADO POR DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. OB.CIT. PAG. 67
92. GINER Y CALDERON. "PRINCIPIOS DE DERECHO NATURAL", PAG. 247, CITADO POR DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, OB.CIT. PAGS. 50-59.
93. TENA RAMIREZ FELIPE. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" OB.CIT. PAG. 146
94. SAYEG HELU, JORGE. INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, PRIMERA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1987, PAG. 214



95. MONTAÑO AGUSTIN. MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, SEGUNDA EDICION, EDITORIAL TRILLAS. S.A , MEXICO, 1985, PAGES. 15-18
96. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, EDITORIAL COMISION ESTATAL ELECTORAL, TOLUCA DE LERDO. MEXICO, 1990, PAG. 35
97. MONTAÑO AGUSTIN, "MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL" OB.CIT. PAGES. 24-26
98. IDEM, PAGES. 21 Y 22
99. IDEM, PAGES. 23 Y 24

**CAPITULO III. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL.**

3.1. EL ARTICULO 115 Y SUS REFORMAS .....	83
3.2. EL MUNICIPIO COMO BASE DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.....	102
3.3. EL AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA.....	105
3.4. PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA.....	109
3.5. FACULTAD NORMATIVA .....	111
3.6. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	112
3.7. AUTONOMIA, PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPAL .....	115
3.8. OTROS PLANES MUNICIPALES.....	121
3.9. EL MANDO DE LA FUERZA PUBLICA.....	124
3.10. LAS RELACIONES LABORALES .....	126
NOTAS.....	128

## CAPITULO III.

### EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL.

#### 3.1. EL ARTICULO 115 Y SUS REFORMAS.

El municipio en México desde su aparición en 1519, pero sobre todo a raíz del movimiento de independencia, por regla casi general, ha estado presente en la historia constitucional del país, como muestra inquebrantable de nuestra voluntad política; para que el estado federal proyecte su evolución, con base a una autentica descentralización política y administrativa.

El decreto que reformo el artículo 109 de la constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914, constituye el antecedente inmediato del artículo 115 de la constitución de 1917. Si analizamos detenidamente el diario de debates que alude a la configuración de este artículo, podemos percatarnos de que la preocupación fue principalmente de carácter económico y que la materia político electoral paso a segundo plano.

El artículo 115 estructura administrativa y políticamente a la célula básica que conforma el federalismo mexicano, en efecto, en el se precisan los lineamientos fundamentales que han de regir al municipio.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, tuvo vigencia a partir del 1o. de mayo de 1917, quedando establecidas en ella las bases constitucionales del municipio, en su artículo 115, en

los términos siguientes:

"Artículo 115.- Los estados adoptaran, 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 siguientes bases

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cuál se forma de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán lo suficientes para atender a sus necesidades
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

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

El número de los representantes de 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 que quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrara 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" (100)

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

### REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL:

#### **PRIMERA REFORMA**

Esta modificación fue publicada en el diario oficial de la federación, con fecha 29 de agosto de 1928, modificando al artículo 115 en su párrafo cuatro de la fracción III, en los términos siguientes:

"Artículo 115.....

I.....II.....

.....III.....

El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de los 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". (101)

Esta modificación, se hizo para regular el número de representantes en las legislaturas locales que debería de ser proporcional al número de habitantes de cada estado, no debiendo ser menor de quince diputados. Esta reforma al decir del artículo transitorio de esa misma fecha, contenía "las reformas al párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 constitucional surtirán su efectos en las elecciones de diputados a las legislaturas de los estados en las fechas en que, de conformidad con sus constituciones políticas locales y leyes electorales respectivas se verifiquen, a partir de la promulgación de la presente ley.

## **SEGUNDA REFORMA**

Esta reforma se refiere a la modificación publicada el 29 de abril de 1933, en el diario oficial, por iniciativa del partido nacional revolucionario y habla sobre el principio de no reelección absoluta para los gobernadores, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador por elección popular ordinaria o extraordinaria no lo podrá volver a ocupar nunca. También establece el principio de no reelección relativa para los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, en la que se dice, que no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes y textualmente establece:

"Artículo 115. - 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 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, síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelegidos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualesquiera que sea la denominación que se les de, 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 como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

- II. ....

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

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

Los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales serán elegidos por elección directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

**NUNCA PODRAN SER ELECTOS PARA EL PERIODO INMEDIATO:**

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.
- c) 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 podrán 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 la legislatura 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 hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes". (102)



### **TERCERA REFORMA**

Esta reforma se publicó en el diario oficial de la federación con fecha 8 de enero de 1943, relativa a la reforma del párrafo tercero de la fracción III del artículo en estudio, dicha reforma se refiere al tiempo de duración del cargo de gobernador, la cuál expresa lo siguiente:

Artículo segundo.- Se reforma el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos que siguen:

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años, como a la fecha se encuentra vigente este precepto. (103)

### **CUARTA REFORMA**

Fue publicada en el diario oficial de la federación con fecha 12 de febrero de 1947, siendo de importancia básica en la historia del país, ya que se otorga el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma en lo conducente, textualmente indicaba que: "en las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Con esto, por primera vez en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana, y se establece:

Artículo 115.- Los estados adoptaran, 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:

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

En las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".(104)

## QUINTA REFORMA

Publicada con fecha 17 de octubre de 1953 en el diario oficial de la federación, íntimamente ligada a la anterior reforma en virtud de que la misma suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma y en relación al artículo 34 de la constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales, y que textualmente señala:

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

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

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

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 de no podrán ser electas para el periodo inmediato Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio" (105)

## **SEXTA REFORMA**

Publicada en el diario oficial de la federación el 6 de enero de 1976, adicionando al artículo 115 en sus fracciones IV y V, para adecuarlo a los establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución, sobre la regularización de asentamientos humanos y desarrollo urbano; quedando como sigue.

Artículo 115.-.....

I.....

II.....

III.....

IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

- V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias el desarrollo de dichos centros será en apego a la ley federal de la materia (106)

### SEPTIMA REFORMA

Esta reforma fue publicada en el diario oficial de la federación con fecha 6 de diciembre de 1977, adicionando al artículo 115, con el objeto de introducir el sistema de diputados por minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías, aumentando un párrafo en la fracción III, manifestándose al respecto.

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. y II. ....

III. ....

a) .....

b) .....

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 los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.(107)

### **OCTAVA REFORMA**

Publicada en el diario oficial de la federación con fecha 3 de febrero de 1983, esta reforma cambió substancialmente el contenido del artículo 115, dividiéndolo en diez fracciones, siete de las que corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

Esta reforma es la de mayor trascendencia jurídica y social que las anteriores, a los cual haciendo eco de las palabras del profesor Jesús Romero Flores, último constituyente del congreso de Querétaro, quien expresaba:

"Muchas han sido en efecto, las adiciones y reformas hechas a nuestra carta magna, la constitución de 1917, su necesaria actualización ha tenido que marchar paralelamente a los vertiginosos cambios que se han operado en la realidad de nuestro país, sin embargo, las que en este volumen se comentan, son de las que más se ajustan al espíritu del congreso constituyente de Querétaro de 1916-1917. La reforma que en materia municipal se hizo al artículo 115 constitucional con fecha 3 de febrero de 1983, ha venido a complementar la labor de aquella memorable asamblea constituyente sobre dicha materia, que en aquél entonces parece haber quedado un tanto incompleta".(108)

Quedando el decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 115.- Los estados adoptaran, 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 este y el gobierno del estado.

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley 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 entren a 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 sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones
- f) Rastros

- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.



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

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

- V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fuere necesarios.
- VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de

manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

- VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

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

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

No podrán ser electos para el periodo inmediato.

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para cumplir el periodo, 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 periodo

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor

de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

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

- IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.
- X. La federación y los estados; en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de estos 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 están facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. (109)

### **NOVENA REFORMA**

Esta reforma fue publicada en el diario oficial de la federación el día 17 de marzo de 1987, con el que se da a conocer el decreto que deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a iniciativa del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, proponiendo derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la propia constitución, para reubicarlas en el artículo 116 y consagrar en exclusiva al artículo 115 a las normas que rigen a los municipios.

En la iniciativa de decreto que reforma los artículos 17, 46 y 116 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la propia constitución en su artículo segundo menciona que se derogan las fracciones VIII, IX y X del artículo 115, reubicando por este medio algunas fracciones del artículo 115 en el 116 y dado que este se dedica a la estructura y funcionamiento de los poderes de los estados de la federación, ello da por resultado que, en la reorganización propuesta, la fracción I del mismo se destine a las normas relativas al poder ejecutivo, la fracción II a las disposiciones concernientes al poder legislativo y la fracción III a las bases propuestas a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del poder judicial.

Por otra parte, la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la

justicia administrativa en el ámbito local, y las fracciones V y VI, que repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, que se refieren a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre la federación y los estados y entre estos y sus municipios.

Con ello se obtiene una adecuada ordenación de preceptos fundamentales de la organización política de los estados. Con una separación clara y estricta de todos aquellos ordenamientos que se refieren al municipio libre, como la célula fundamental de la organización política de México, por cuanto que nuestra república es una federación, le compete señalar la estructura de los estados federados y la de los municipios.

Quedando en la actualidad el artículo 115 constitucional, de la siguiente manera:

Artículo 115.-.....

I a VII.-.....

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de 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. (110)

### **3.2. EL MUNICIPIO COMO BASE DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION.**

---

Nuestra constitución política establece en el artículo 115, que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación, señalando sus características básicas, otorgándole facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su gobierno y administración.

Artículo 115.- Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su división política y administrativa el municipio libre... (111)

El concepto de estado federal implica la existencia de los niveles de gobierno; uno local o estatal y otro general o federal. Es así como el municipio se ubica como parte esencial de la organización política y administrativa de los estados federados, y al mismo tiempo, es la comunidad primordial en la que un grupo de familias vecindadas en un mismo territorio se rige en sus intereses con un gobierno propio. Como entidad político jurídica, el municipio se constituye con cuatro elementos, que son: el territorio, la población, el gobierno y el orden normativo. En este sentido, el municipio, depositado en un ayuntamiento de elección popular, tiene como competencia determinada las atribuciones que la ley le señala y que ejerce sobre la población y dentro del territorio de la entidad municipal que representa.

Los elementos constitutivos del municipio son iguales a los estados; el territorio, la población, un gobierno y un orden normativo.

El territorio es aquella circunscripción o demarcación territorial, sobre la cual, las normas legales y el gobierno no tendrán validez y poder de mando. Siendo el

municipio la entidad más pequeña que forma parte del estado y que en términos precisos es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación. El territorio como parte constitutiva del municipio, es la parte esencial de éste, ya que no se puede imaginar ni siquiera la existencia de un municipio sin su territorio, toda vez que. para que exista un asentamiento humano es necesario este elemento, sea cual fuere su superficie, ya que así se integran varios municipios.

La población en el municipio es la comunidad primordial integrada por un grupo de familias asentadas en un determinado territorio, formándose como elemento constitutivo de la entidad municipal, ya que tratándose de una forma de organización político - jurídica, llevando la idea de conglomerado, agrupamiento humano, resultaría inútil la creación o existencia de un municipio sin este elemento.

La creación de un municipio está determinada por la voluntad de un grupo humano con necesidades o fines que contemplan la oportunidad de organizarse políticamente para satisfacer y alcanzar necesidades y fines correspondientes.

Gobierno es aquella necesidad de una adecuada dirección y coordinación de los integrantes del municipio, esto es de tener un gobierno. Ya que gobernar significa mandar con autoridad o regir, guiar o dirigir una cosa. En conclusión, todos los grupos humanos llámense pueblos, naciones o empresas requieren de una conducción y de un orden, es decir, de un gobierno.

Lo antes expuesto es aplicable al ámbito municipal, ya que la comunidad básica o primordial, es como hemos afirmado, un conjunto de familias asentadas en un determinado territorio, con necesidades y fines comunes; que requieren de la coordinación y la dirección de sus integrantes. En la relación gobierno - comunidad municipal debe existir la aceptación del segundo elemento de éste, que es la

reciprocidad respecto de la jerarquía y el poder de mando del primero. Esto es la convicción de la comunidad en el sentido de que convencer al gobierno municipal es bueno, justo y legítimo, ya que esta expresión es la más genuina de la voluntad mayoritaria de la comunidad.



### **3.3. EL AYUNTAMIENTO DE ELECCION POPULAR DIRECTA.**

La constitución federal lo establece en los siguientes términos:

Artículo 115.- .....

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado. Los presidentes municipales, regidores y síndicos, de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

municipales que concluirían los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. (112)

En esta fracción primera se apoya y robustece la estructura política municipal en cuanto a su funcionamiento. Esta libertad política, entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales; libertad ésta limitada, puesto que la acción electoral no ésta bajo control directo de la comunidad sino que es manejada por órganos externos. Otra forma de entender esta libertad política sería aquella facultad de ejercicio de poder local, de acuerdo a las circunstancias específicas del momento y el lugar, ya que la autoridad municipal no es agente subordinado a otro poder público. Pero esta libertad de ejercicio puede ser limitada por la legislatura local, por la atribución que tiene de suspender ayuntamientos. La no reelección inmediata de las autoridades municipales trata de preservar la libertad política y mantener el principio político del federalismo mexicano.

Para el Licenciado Carlos F. Quintana Roldán (113): La fracción primera concluye la decisión política de que no existan autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, debido al nefasto recuerdo histórico de las jefaturas políticas y las prefecturas. Se establece también el principio de la no reelección relativa a las autoridades municipales, de acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos en el periodo inmediato siguiente. Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del municipio se establece un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender y revocar el mandato de algunos de sus miembros.

Afirma el maestro Jorge Sayeg Helú (114): que el enunciado del artículo conserva la iniciativa de la fórmula redactada por el constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad e ideología republicana. En esta fracción se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración y desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Cabe destacar como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento de derechos de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo, o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas para que en sus constituciones locales y leyes relativas señalen con toda precisión cuales deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

A partir de su párrafo tercero, la iniciativa innovó lo que se refiere al otorgamiento de atribuciones a las legislaturas de los estados en la suspensión y desaparición de los ayuntamientos, ya sea en lo general, o en lo particular, mediante la revocación del mandato a alguno de sus miembros, en cuyo caso se confiere a estos la oportunidad para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En opinión de la Licenciada Yolanda Sentfies de Ballesteros (115), respecto a la fracción primera señala: el primer párrafo contiene el principio general de la autonomía municipal y consagra el legítimo reclamo nacional de descentralización que ubica al municipio como conformador de la estructura de gobierno integrante del pacto federal; por lo tanto, deberá incorporarse a todas las constituciones locales en el capítulo relativo a la organización política de los municipios. Ya que cada uno de sus municipios será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

El segundo párrafo de la misma fracción, a efecto de unificar los criterios que se desarrollan en las constituciones de los estados en lo relativo al principio de no reelección, se hace necesario previamente, que estos ordenamientos uniformen el tratamiento respecto a la constitución de los ayuntamientos, con la idea de aclarar en el capítulo relativo a sus atribuciones, específicamente las facultades y obligaciones de los ayuntamientos como organismos colegiados, y precisar los derechos y obligaciones específicas de los integrantes institucionales del ayuntamiento.

En lo que respecta al tercer párrafo de la fracción en cuestión, marca que los requisitos para la declaración de suspensión, desaparición y revocación del mandato de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros por causas graves, tomando en cuenta que ninguna de las constituciones locales señala cuales son las causas graves, ni tampoco atribuye directamente a las legislaturas locales referidas facultades de suspensión, desaparición o revocación y menos señalan el procedimiento a seguir y tampoco el criterio para designar consejos municipales. Salvaguardando el principio de seguridad jurídica que haga efectiva la autonomía política sin alterar la esencia del federalismo.

Respecto al cuarto y último párrafo refiere que toda vez que este párrafo se refiere en esencia a la suplencia, se propone sea tratado conforme al lineamiento que esclarece el artículo 115 de la constitución, de manera general en la constitución local, para desarrollarlo en la ley electoral y orgánica respectiva.

La parte política de la reforma aludida introduce una innovación, precisa las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración. El órgano competente para suspender a los ayuntamientos, declarar que han desaparecido y privar del mandato a alguno de sus miembros o renovarlo en él, es la legislatura local. Los motivos para fundar tales acciones serán determinadas por cada ley estatal. El acuerdo de las dos terceras partes de la respectiva legislatura y la garantía de audiencia son otros requisitos constitucionales, establecidos para evitar un proceder arbitrario en tan delicado asunto.

Otro aspecto político de la reforma es el relativo a el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Anteriormente se aplicaba solo a los municipios cuya población fuese de 300,000 habitantes o más. El límite cuantitativo fue suprimido, por lo que, para elección de cualquier ayuntamiento deberá introducirse la representación proporcional sea cual fuere el número de habitantes. (116)

### **3.4. PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA.**

---

El artículo 115 en su fracción II establece que: los municipios estarán investidos de

personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, con ello se robustece jurídica y políticamente a la institución municipal, dando formalidad constitucional al manejo de su patrimonio. Esta personalidad jurídica es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derecho y obligaciones, manejar su patrimonio conforme a la ley, en este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción y dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

En opinión del maestro Jorge Sayeg Helú (117): en la fracción segunda se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. La autonomía jurídica de los municipios es claramente señalada y se precisa en ella el alcance que se le confiere a los municipios y se establece la base para las facultades que en seguida se les otorgan.

Para el Licenciado Carlos F. Quintana Roldán (118), la fracción segunda le da personalidad jurídica al municipio y el poder manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos u obligaciones tanto en la esfera del derecho público como en el derecho privado y también llamado de coordinación con otras personas físicas o morales.

Yolanda Senties de Ballesteros (119), opina que este principio fundamental que confiere jerarquía constitucional a la personalidad jurídica y patrimonio del municipio conforme a la ley, sea incorporado a las constituciones locales de los estados de la federación, en el capítulo relativo al estado como entidad jurídica.

Y así, considerando que la personalidad jurídica implica la actitud legal para manejarse autónomamente y que uno de los atributos de la personalidad es el manejo de su patrimonio conforme a la ley, resulta indudablemente que los ayuntamientos como cuerpo colegiado del gobierno municipal tienen personalidad definida en su marco constitucional.

### **3.5. FACULTAD NORMATIVA.**

La facultad normativa en nuestro artículo 115 fracción II de nuestra constitución, nos dice: los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Para los municipios la libertad administrativa concedida para organizarse como mejor les convenga en el ejercicio y acción de su administración local; en este sentido, el ayuntamiento como órgano máximo de la administración municipal, ordena, admite y adopta ciertas disposiciones privativas de su autoridad. Cuando por medio de normas administrativas reglamenta los diferentes ámbitos de la vida local, siempre y cuando no correspondan ha otras instancias gubernamentales, analizando los negocios más importantes, y asuntos de interés permanente de la comunidad determinando la mejor manera de enfrentarlos y representa o gestiona ante los poderes públicos los asuntos propios de su competencia.

Carlos F. Quintana Roldán (120) opina que: se precisa también que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos no adquieren el rango de leyes en sentido formal, tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera de sus competencias.

### **3.6. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

En relación a la problemática que han enfrentado los municipios respecto de la prestación de los servicios públicos, el artículo 115 constitucional en su fracción III



menciona los servicios públicos de responsabilidad municipal y a la letra señala

- III. Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
- a) Agua potable y alcantarillado;
  - b) Alumbrado público;
  - c) Limpia;
  - d) Mercados y centrales de abastos;
  - e) Panteones;
  - f) Rastro;
  - g) Calles, parque y jardines;
  - h) Seguridad pública y tránsito;
  - i) Los demás que la legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Estos servicios pueden presentarse en forma coordinada y asociada, es decir, de manera intermunicipal si así lo determinan sus ayuntamientos

Para el maestro Jorge Sayeg Helú (121): los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el de la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuales de dichos servicios les corresponden, y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales o la federación. Estableciéndose que podrán proporcionarse

estos servicios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. En el entendido que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los municipios de una misma entidad a coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

En el campo administrativo se enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos, en dos sentidos:

1. La responsabilidad que se le otorga en la administración directa de ciertos servicios públicos básicos.
2. La facultad que le es concedida para celebrar convenios con la federación y los estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia previamente federal o estatal.

En ambos casos, la reforma pretende la descentralización de los servicios públicos y la facultad de convenir entre dos o más municipios sobre la prestación de servicios públicos.

Yolanda Senties de Ballesteros (122), opina que los servicios públicos que el municipio debe prestar deben ser por medio de concurso entre los municipios de los estados cuando así fuere necesario, y que en caso necesario, y solo por excepción, el estado deberá en forma directa hacerse cargo de los servicios públicos, lo cual será temporal en cuanto el municipio tenga capacidad técnica, administrativa y financiera suficiente, las responsabilidades deben de revertirse en él.

Para Carlos F. Quintana Roldán (123): la fracción III establece que los servicios públicos estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son

aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un digno modo de vida. El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una adecuada atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada asociación de municipios, para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países; creemos que será de gran utilidad para coordinar la prestación mas efectiva de los servicios públicos y se sumarán así esfuerzos de las municipalidades en beneficio de sus poblaciones.

### **3.7. AUTONOMIA, PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPAL.**

El artículo 115 constitucional en su fracción IV, consigna lo relativo a la administración del municipio en su aspecto trascendente como lo es la hacienda municipal, donde se le asignan los impuestos y contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, en su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora Atribuyéndole también a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de otros ingresos por la prestación de los servicios públicos. Consagrando constitucionalmente el derecho a recibir participaciones federales, confirmando así la libre administración de la hacienda municipal, al consagrarse que sus egresos deben ser aprobados solo por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles Estableciendo la prohibición a las leyes federales para establecer contribuciones sobre propiedad de inmuebles y los derechos por prestación de servicios públicos, así como, el establecimiento de

exenciones o subsidios sobre dichas contribuciones.

La fracción IV del artículo 115 constitucional, dispone que: los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le 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 sus fraccionamientos, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) 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.
- c) 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.
- d) Los ingresos derivados por 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 o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni en instituciones oficiales y privadas. Solo 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 (124)

Teniendo de esta forma el congreso local la facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, precisando que las entidades federativas participarán en el rendimiento de esas contribuciones especiales en la proporción que la ley federal determine; además las legislaturas locales fijarán el porcentaje de los ingresos por impuestos sobre energía eléctrica que corresponda a los municipios.

Para el maestro Jorge Sayeg Helú (125), en la fracción IV y ante la necesaria restauración de la economía municipal para una cabal libertad política en los municipios y cuenten con una autosuficiencia económica, como renglón fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios. La libre administración de su hacienda por parte de los municipios y en una forma de descentralización y de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora que tengan en base al cambio de valor de los inmuebles, previendo en caso de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones. Los municipios podrán celebrar convenios con los estados para que estos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva. Se atribuyen igualmente a los municipios, los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente los ingresos provenientes de las prestaciones de los servicios públicos.

El derecho de los municipios a recibir las participaciones federales se elevó a rango constitucional, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones, consignando la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona física o moral, institución oficial o privada sin exención o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consustanciales para la vida de los municipios. Proponiéndose que los presupuestos de egresos de los municipios, sean aprobados por los ayuntamientos en base a los ingresos disponibles y de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Para Carlos F. Quintana Roldán (126): respecto de la autonomía financiera en la fracción IV del artículo 115 fue sin duda el más discutido, porque no se reglamentó adecuadamente las contribuciones, que serían para la municipalidad, propiciando una gran penuria económica en la mayor parte de los municipios, siendo esto causa de modificación la fracción II del artículo en cuestión, quedando como fracción IV y que a la letra dice:

Que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria de su división, consolidación, traspaso, o traslado, mejoría o cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Estableciendo que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguna de las contribuciones anteriores, esa facultad de

celebrar estos convenios se atribuye a los municipios como un sistema de transición por virtud del cual el estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que actualmente algunos municipios no cuentan con la infraestructura administrativa y técnica para administrar estas contribuciones, por lo que es importante en el futuro los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones. También tiene mucha importancia el indicar que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones en beneficio del municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales y no poder exceder a las propias leyes federales con exenciones en relación con tales contribuciones.

Las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos la harán las legislaturas de los estados en virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. La forma que actualmente se establece para la aprobación del presupuesto de egresos, por los propios ayuntamientos, es una garantía más a la autonomía financiera del municipio.

Yolanda Senties de Ballesteros (127) afirma que: las finanzas públicas constituyen uno de los instrumentos de las entidades federativas y de los municipios, para orientar su desarrollo económico y social mediante una administración que busque alcanzar un equilibrio sostenido y justo. Importa evaluar el fortalecimiento financiero y municipal por concepto de la propiedad inmobiliaria en los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y las participaciones federales con las medidas para resarcir el impacto administrativo y financiero que pueda generar la capacidad política del estado, sin que el ayuntamiento constituya un cuello de botella para las finanzas públicas. La hacienda municipal, para que pueda administrar por su propia cuenta las contribuciones, sin lesionar los intereses del

estado, relativas a los bienes que le pertenezcan en propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Los impuestos exclusivos de los municipios son: el impuesto predial, que grava la propiedad y posesión de bienes inmuebles; el impuesto sobre traslación de dominio; que afecta los actos de traslación, adquisición y consolidación de los bienes inmuebles; el impuesto sobre fraccionamientos, que tiene por hecho generador la constitución de fraccionamientos; y el impuesto sobre división de bienes inmuebles, que grava la división y subdivisión de predios. Por lo que toca a los derechos, estarán dados en razón de los servicios públicos que han de prestar los municipios, que se encuentran referidos en la fracción III del artículo en cuestión, cualquier servicio que realicen los municipios debe considerarse legalmente como hecho generador de derechos, comprendiéndose entre otros las certificaciones, estacionamientos en la vía pública, registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes, alineamiento y nomenclatura de calles, y los demás que la ley menciona. (127)

Las reformas que deben instrumentarse con los ordenamientos locales deberán realizarse en forma gradual y sostenida para hacer homogéneas las posibilidades de autonomía municipal. La coordinación y asociación que se sugiere de acuerdo a la ley, en cuanto a los municipios, presenta la autentica oportunidad de apoyo intermunicipal y de respeto a la autonomía constitucional propia a esta estructura de gobierno.



### **3.8. OTROS PLANES MUNICIPALES.**

---

En relación a otros planes municipales, en las fracciones V y VI del artículo en mención, contempla el desarrollo urbanístico municipal, el cual es de trascendencia en el desenvolvimiento socio - político de los municipios y es sin lugar a dudas de elemental importancia, por el constante aumento poblacional de los municipios más desarrollados en los cuales incide mayormente la industria y la economía. En materia de desarrollo urbano se prevé la planeación y el crecimiento de los municipios y los faculta en términos de las leyes federales y estatales relativas para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales; realizar el control y vigilancia del uso del suelo en su territorio; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, participando en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Los municipios expedirán los reglamentos y las disposiciones administrativas necesarias.

El artículo 115 en sus fracciones V y VI establece que:

- 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 con 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 mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas 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. (128)

En el análisis correspondiente que hace el maestro Jorge Sayeg Helú (129), refiere que el desarrollo urbano en el municipio libre tan necesario para su planeación y crecimiento nacional, faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para la construcción y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia constitución.

la Licenciada Yolanda Senties de Ballesteros (130), menciona que los asentamientos humanos constituyen una de las grandes prioridades políticas nacionales, debido al fuerte desequilibrio en este sector por la falta de una política de ordenamiento que provoca un incontrolado crecimiento físico de determinadas ciudades y propicia altos niveles de toxicidad y contaminación ambiental, erosión y desertificación de las áreas rurales y forestales contiguas. Habiéndose otra parte

de la región del país o del estado se merma la capacidad económica de la población para adquirir bienes y productos a precios accesibles repercutiendo en los movimientos migratorios que no permiten un desarrollo constante de dichas localidades.

Entendemos por zonificación, las áreas o reservas territoriales convenientes para convertirlas en espacios urbanizados, que quedan apartados momentáneamente del proceso de urbanización por disposición expresa del ayuntamiento, para tal efecto se considerará zonificación primaria de las delegaciones de cada municipio, y por zonificación secundaria las áreas o reservas específicas a las que se asignarán los usos o los fines establecidos. La formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo municipal, deberán estar en concurrencia con sus relativos federal y estatal, para ejecutar y controlar el proceso de desarrollo urbano y facultar al municipio para conducir y formular sus políticas en la materia. Facultad para otorgamiento de licencias y permisos para construcción, así como la participación en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Cabe destacar que la autorización de la licencia de construcción además de la responsabilidad de satisfacer normas técnicas de seguridad estructural, implica la responsabilidad de mantener el adecuado funcionamiento de los inmuebles.

Carlos F. Quintana Roldán (131), señala que las fracciones V y VI, otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, se formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano, para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, y así controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal e intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Faculta a los municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para

participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Los municipios podrán convenir con la federación y con el estado en el ámbito de sus competencias lo relativo a la planeación, regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbados, siendo que ésta no basta que se presente geográficamente, sino que debe existir una interdependencia económica y social.

La constitución otorga al municipio una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También los municipios cuentan para planear y regular de manera conjunta y coordinada con la federación y las entidades federativas el desarrollo de los centros de población cuando estos tiendan a formar una continuidad demográfica, o sea que se encuentren conurbados.

### **3.9. EL MANDO DE LA FUERZA PUBLICA.**

En relación a la fracción VII del artículo 115 constitucional establece que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Se jerarquiza los tres niveles de gobierno respecto al don de mando en los cuerpos de seguridad.

Carlos F. Quintana Roldán (132), comenta que la fracción VII en su contenido

conserva su originalidad desde 1917, al definir en la constitución que el ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Así evitar un eventual conflicto en la decisión de mando en los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que pudiere afectar eventualmente la actividad de la población.

Para el maestro Jorge Sayeg Helú (133), la fracción VII nos da reglas en materia estatal, que no municipal, no se hizo sino reproducir también el texto anterior a la reforma que entonces se hallaba contenido en la fracción tercera, ahora como fracción séptima y que nos refiere a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno. Con ello además se garantiza el estado de derecho y el principio de autoridad, en beneficio de la población en general.

### **3.10. LAS RELACIONES LABORALES.**

El artículo 115 en su fracción VIII contempla otro tema importante que es el referente a las relaciones laborales entre los estados de la federación y los municipios con sus trabajadores, innovando así la relación laboral de los trabajadores con la federación y el municipio. Con esto se deja a los trabajadores de los municipios y de los estados protegidos en sus derechos laborales, al señalar que: 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 y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere. (134)

Por otro lado, el artículo 123 constitucional en sus fracciones XXV y XI, establece que: el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular. De la misma manera que: todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de representación queda a cargo del empresario contratante. (135)

Para el maestro Jorge Sayeg Helú (136), con relación a la fracción VIII, corresponderá a los estados y los municipios regular las relaciones de trabajo de sus trabajadores, con base en las leyes que expidan las legislaturas locales y sin contraponer lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución. En referencia a esta cuestión de las relaciones laborales se hace una reproducción textual como

anteriormente aparecía en la fracción novena, antes de las reformas.

Carlos F. Quintana Roldán (137), coincide que en lo referente a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus empleados, se señala que observarán al respecto las reglas que para el efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución general de la república y sus disposiciones reglamentarias.

Finalmente, la fracción VIII párrafo segundo, relativo a la materia laboral, viene a resolver con claridad un problema relativo a la legislación laboral local. Ahora las leyes de los estados que regulen las relaciones laborales entre el gobierno local y sus servidores, requieren contemplar materias tan fundamentales para el trabajador como son la garantía de sus derechos mínimos, el servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y normas que regulen las controversias laborales. Estos contenidos mínimos deberán también incluirse en los estatutos legales que, elaborados por las legislaturas locales, regulen las relaciones entre los municipios y sus servidores.

**NOTAS.**

---

100. LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO 1814-1991, H. CONGRESO DE LA UNION, COMITE DE ASUNTOS EDITORIALES, MEXICO, 1991, PAG. 437.
101. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 29 DE AGOSTO DE 1928, TOMO XLIX, NUM. 40, PAG. 5.
102. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 29 DE ABRIL DE 1933, TOMO LXXXVI, NUM. 44, PAGES. 694-695.
103. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 8 DE ENERO DE 1943, TOMO CXXXVI, NUM. 6, PAG. 2.
104. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 12 DE FEBRERO DE 1947, TOMO CLX, NUM. 35, PAG. 3.
105. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953, TOMO CC, NUM. 39, PAG. 3.
106. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 6 DE FEBRERO DE 1976, PAG. 3.
107. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977, PAG. 4.
108. ROMERO FLORES JESUS, LA REFORMA MUNICIPAL, PRIMERA EDICION, ED. PORRUA, S.A., MEXICO, 1985, PAG. 9.



109. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 3 DE FEBRERO DE 1983, PAGS. 16-21.
110. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 17 DE FEBRERO DE 1987, PAG. 24.
111. LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO 1814-1991, OB. CIT., PAGS 437-438
112. IDEM, PAGS. 437-438.
113. QUINTANA ROLDAN CARLOS F., "PRINCIPIOS Y CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LAS REFERENCIAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, REALIZADAS EN LA ACTUAL ADMINISTRACION FEDERAL (1982-1988)", EN REVISTA DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, NUM. 15, ED. SECRETARIA DE GOBERNACION , MEXICO, 1987, MAYO-JUNIO, PAGS. 173-195
114. ROMERO FLORES JESUS, OB. CIT. PAGS. 26-27.
115. SENTIES DE BALLESTEROS YOLANDA, "REFORMA MUNICIPAL Y REGLAMENTACION", EN REVISTA DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES NUM. 8, ED. SECRETARIA DE GOBERNACION, MEXICO, 1986, MARZO- ABRIL, PAGS. 91-133.
116. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION. TEXTO VIGENTE 1993, CON EL COMENTARIO DE CADA UNO DE LOS ARTICULOS DE EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO, ED. MIGUEL ANGEL PORRUA, COMISION DE REGIMEN INTERNO Y CONCERTACION POLITICA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS. COMITE DE ASUNTOS EDITORIALES, MEXICO, 1993, PAGS. 298-299.

117. ROMERO FLORES JESUS, OB. CIT., PAGES. 27-29
118. QUINTANA ROLDAN CARLOS F., OB. CIT.
119. SENTIES DE BALLESTEROS YOLANDA, OB. CIT.
120. QUINTANA ROLDAN CARLOS F., OB. CIT.
121. ROMERO FLORES JESUS, OB. CIT. PAGES. 29-31.
122. SENTIES DE BALLESTEROS YOLANDA, OB. CIT.
123. QUINTANA ROLDAN CARLOS F., OB. CIT.
124. LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO 1814-1991, OB. CIT., PAGES. 439-440.
125. ROMERO FLORES JESUS, OB. CIT., PAG. 32 Y SIGUIENTES.
126. QUINTANA ROLDAN CARLOS F., OB. CIT.
127. SENTIES DE BALLESTEROS YOLANDA, OB. CIT.
128. LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO 1814-1991, OB. CIT., PAG. 441.
129. ROMERO FLORES JESUS, OB. CIT., PAGES. 35-36.
130. SENTIES DE BALLESTEROS YOLANDA, OB. CIT.
131. QUINTANA ROLDAN CARLOS F., OB. CIT.
132. IDEM.
133. ROMERO FLORES JESUS, OB. CIT., PAG. 37.
134. LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO 1814-1991, OB. CIT., PAG. 442.

135. IDEM, PAG. 460.

136. ROMERO FLORES JESUS, OB. CIT., PAG. 37.

137. QUINTANA ROLDAN CARLOS F., OB. CIT.

**CAPITULO IV. EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.**

---

1.1. LA CONSTITUCION ESTATAL .....	133
A) LOS AYUNTAMIENTOS Y SU INTEGRACION.....	134
B) FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO .....	135
4.2. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.....	137
A) EL AYUNTAMIENTO .....	139
B) FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.....	145
C) FACULTADES DE LOS SINDICOS.....	147
D) FACULTADES DE LOS REGIDORES.....	148
E) ORGANISMOS AUXILIARES .....	150
F) REGIMEN ADMINISTRATIVO .....	152
G) SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	158
H) LEGISLACION MUNICIPAL.....	169
4.3. LA LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MEXICO .....	170
4.4. OTRAS LEYES MUNICIPALES.....	179
NOTAS.....	182

## **CAPITULO IV. EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO.**

### **4.1. LA CONSTITUCION ESTATAL.**

---

Es en el nivel constitucional donde se establece el marco jurídico básico del municipio, se forma por las disposiciones contenidas en la constitución general de la república, en las que se señalan en el texto de la constitución estatal. En el nivel orgánico se establecen cuales son las bases de integración, instalación, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y administración del municipio en el Estado de México. Este nivel está formado por la ley orgánica municipal, la ley de hacienda municipal, la ley de ingresos municipales y otras disposiciones legales que tienen relación con el ámbito de competencia propio del municipio.

En el nivel reglamentario, se señala las bases de la organización de la administración pública en la vida comunitaria del municipio. Este nivel normativo está formado por el bando de policía y buen gobierno y el conjunto de reglamentos municipales que expide el ayuntamiento; por lo tanto, este nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad del gobierno municipal.

La constitución estatal dedica un capítulo especial al municipio, en el que lo reglamenta de manera general y se hace alusión a la creación y ejercicio municipal, hablándose también de la elección e instalación de los ayuntamientos, de las facultades y obligaciones del mismo, de su patrimonio y hacienda municipal, en el

que de esta forma se recoge el espíritu contenido en el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Cabe señalar que el municipio goza de libertad para reglamentar la vida política de su comunidad conforme a derecho: elegir a sus representantes y administrar su hacienda. Está investido de personalidad jurídica que supone el ejercicio de facultades y obligaciones, debiendo así hacer cumplir las leyes federales y estatales de la entidad federativa.

En la constitución estatal se hace referencia al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado; se refiere al municipio como la célula del estado, representando de esta forma, la democracia, entendida esta como la manifestación primaria de la voluntad ciudadana para designar a sus autoridades con las que tiene contacto inmediato.

#### **A) LOS AYUNTAMIENTOS Y SU INTEGRACION.**

También en la constitución estatal se señala que el municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, siendo este una asamblea deliberante y órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerce su voluntad política, realizando la gestión de los intereses de la comunidad, esto significa que los ayuntamientos como cuerpos colegiados tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen la constitución estatal y la ley orgánica municipal.

El municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un conjunto de personas llamadas municipales que forman un cuerpo colegiado y deliberante, el que toma las decisiones por acuerdo de la mayoría de

sus miembros de acuerdo con el texto constitucional en mención. (138)

El ayuntamiento está formado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que establezca la constitución y la ley orgánica municipal. Los miembros del ayuntamiento son electos directamente, mediante el principio de votación de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, serán designados un determinado número de regidores considerando el número total de los habitantes de la población. El ayuntamiento se renueva en su totalidad cada tres años, según lo determina la ley orgánica municipal y la ley electoral del estado, tomando en cuenta que los miembros del ayuntamiento no podrán ser reelectos para el período siguiente, en cuanto los suplentes si pueden ser electos para el período inmediato posterior, según lo prevé el artículo 135, de la constitución. (139)

En los artículos 137 a 141 se establece el procedimiento para el nombramiento de los miembros del ayuntamiento y los requisitos que hay que llenar para ser miembro del mismo. También se señala quienes no podrán formar parte del cabildo. (140)

## **B) FUNCIONAMIENTO Y ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.**

La constitución local otorga a los ayuntamientos, la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expida la legislatura estatal los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial. Es decir, se otorga al ayuntamiento la facultad reglamentaria que significa la capacidad para instrumentar y aplicar la ley estatal y municipal en el ámbito territorial del municipio; a través de

normas y disposiciones administrativas de carácter general.

El ayuntamiento es el órgano de representación del municipio y este desempeña dos funciones: las de legislación y las de inspección. Las de legislación se encuentran comprendidas en el artículo 143; y las de inspección en los artículos 144 y 148 de la constitución estatal. (141)

Es otra facultad exclusiva del congreso local, en lo que respecta a la creación o suspensión de los municipios; que para que un municipio sea creado, es necesaria una determinada cantidad de población, así como los elementos para su funcionamiento, entendiéndose la capacidad económica y administrativa y de servicios públicos necesarios para la población. Por otra parte, como cuerpo colegiado sus facultades ejecutivas se limitan a deliberar y acordar lo conducente para satisfacer las necesidades de sus habitantes. El presidente municipal, como miembro del ayuntamiento es el único al que se le reconocen facultades ejecutivas.

En el aspecto administrativo, el ayuntamiento debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, el bienestar y desarrollo de sus habitantes con base en las garantías a que tiene derecho, así como velar por los intereses municipales de conformidad con la autoridad política del lugar.

Son también, facultades del municipio administrar libremente su hacienda, señalar las contribuciones, tasas adicionales establecidas por la legislatura local sobre la propiedad inmobiliaria, así como, su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejoras con base al cambio de valor inmobiliario. Asimismo, revisar sus cuentas públicas, aprobar sus presupuestos de egresos, y prestar los siguientes servicios públicos como son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, central de abasto, panteones, rastros, parques y jardines, así como aquellos otros servicios que determine la legislatura local, tomando en cuenta



condiciones territoriales, socioeconómicas y capacidad administrativa y financiera de los municipios. Con todo lo anterior, quedan definidas las responsabilidades de los ayuntamientos sobre la importante función administrativa municipal.

En lo relativo a desarrollo urbano, el municipio está facultado para intervenir en la zonificación y desarrollo urbano municipal, creación y administración de sus reservas territoriales, control y vigilancia en el uso del suelo, en la regularización en la tenencia de la tierra urbana, otorgamiento de licencias para la construcción y en la participación y administración de la reserva ecológica. También se manifiesta como atribución del ayuntamiento, su participación, planificación y regularización de las zonas conurbadas, de manera conjunta con los estados y la federación.

(142)

#### **4.2. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.**

---

La ley orgánica municipal, también llamada código municipal, está fundamentada en la constitución local y es expedida por el congreso local, en ella se establecen las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios

Se ocupa de reglamentar detalladamente y en su conjunto lo concerniente a la administración municipal. Así mismo, se encuentra reglamentada la hacienda municipal, y hace mención a las facultades y obligaciones específicas de los integrantes del ayuntamiento y de los órganos auxiliares. Entre sus ordenamientos de mayor importancia destacan las relaciones con la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos, asimismo, los lineamientos básicos para la formulación de

reglamentos, incluyendo el bando de policía y buen gobierno. En la ley orgánica municipal, en sus artículos 1o., 2o., 5o., 17, 18, 19 y 20, se desprende la idea de municipio como una institución de carácter político y administrativo, constituida por una comunidad de personas en un territorio delimitado, que tienen las facultades y limitaciones que establece la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y que funciona sobre las bases de la propia ley orgánica municipal considerando los siguientes elementos contenidos en los artículos 18 y 19 de la ley en cuestión.

(143)

Para su organización territorial interna, los municipios se dividirán en delegaciones, subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, cuya extensión y límite serán determinado por cada uno de ellos.

Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías y denominaciones políticas, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan:

- a) Ciudad, al centro de población que tenga: censo no menor de 25,000 habitantes, servicios públicos; servicios médicos y de policía; calles pavimentadas sobre materiales similares; edificios adecuados para las oficinas municipales; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; hoteles y planteles de enseñanza preescolar, primaria y educación media.
- b) Villa, al centro de población que tenga: censo no menor de 25,000 habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas sobre materiales similares; edificios adecuados para los servicios municipales; hospital, mercado, cárcel y panteón; escuelas de

enseñanza primaria y media.

- c) Pueblo, al centro de población que tenga: censo no menor de 1,000 habitantes; los servicios públicos mas indispensables; edificios para las autoridades del lugar; cárcel y panteón; y escuelas de enseñanza primaria; y
- d) Ranchería, al centro de población que tenga: censo menor de 1,000 habitantes; edificio para escuela rural; delegación o subdelegación municipal.

En caso de necesidad, el ayuntamiento podrá promover la elevación de categoría de un centro de población, siempre que reúna el número de habitantes, no obstante que no reuniera el total de los requisitos establecidos anteriormente.

Al referirnos al régimen de gobierno del municipio, la ley orgánica municipal define al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, a través del cual, el pueblo en ejercicio de su voluntad política realiza la autogestión de los intereses de la comunidad. A continuación haremos alguna referencias del ayuntamiento contenidas en la ley orgánica municipal.

#### **A) EL AYUNTAMIENTO.**

El ayuntamiento, llamado también cabildo o concejo, es un cuerpo colegiado; la palabra cabildo, viene del latín capitulum, con el que se designaba al cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, y civilmente quiere decir corporación representativa de los pueblos. En algunos casos, se designa con esta palabra al ayuntamiento, a la junta celebrada por el cabildo y también a la sala donde se celebra.

El ayuntamiento se integra por funcionarios elegidos en forma directa, quienes ocupan los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores, variando el número de los últimos de un municipio a otro, de acuerdo al número de habitantes que tenga.

Los ayuntamientos tienen la obligación de resolver los anuncios de su competencia, para lo cual, deberá celebrar una sesión ordinaria por semana; en caso de asuntos de urgente resolución se convocara a sesión extraordinaria, las sesiones serán públicas o secretas

El ayuntamiento se renueva en su totalidad cada tres años según lo establece la constitución estatal y la ley orgánica municipal. Los cargos son irrenunciables, salvo por causa justificada ya que uno de los principales deberes jurídicos de los habitantes de un municipio, es el de desempeñar los cargos de elección popular, cada municipio cuenta con un cuerpo de seguridad pública.

Asimismo, el ayuntamiento designa las comisiones entre sus miembros, a fin de analizar los problemas municipales y proponer las medidas que estime necesarias para la satisfacción y procuración de los servicios municipales. Igualmente se plantea el establecimiento de comisiones de planificación y desarrollo municipal para planear eficazmente el desarrollo urbano.

En la división territorial del municipio se establece una relación de representación municipal que el ayuntamiento hace sentir su autoridad a través de delegados municipales, comisarios, agentes, presidentes de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias o jueces auxiliares

Los funcionarios y empleados del ayuntamiento son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en su encargo, respondiendo por estos delitos en los

términos que establece la constitución estatal, siendo juzgados de acuerdo a ley de responsabilidad de funcionarios y empleados del estado y municipios, véanse los artículos 25, 26, 28, 34, 37 y 39 en la ley orgánica municipal (144)

Para cumplir con las atribuciones y responsabilidades que la ley orgánica municipal señala en los artículos antes mencionados, y por lo que se refiere a los ayuntamientos, estos tienen las siguientes facultades y obligaciones, como se desprende del artículo 42 de la ley en mención, que son: (145)

1. Formular el bando municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
2. Contratar o concesionar obras o servicios públicos municipales con la autorización de la legislatura del estado.
3. Crear los departamentos y organismos de orden administrativo necesarios para la eficaz prestación de los servicios públicos.
4. Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas y enviarlos al ejecutivo para su coordinación a nivel estatal.
5. Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo.
6. Convocar a elección de los miembros de los concejos de colaboración municipal o de participación ciudadana y delegados municipales, reglamentando su funcionamiento.
7. Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
8. Llevar acabo la municipalización de los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares.
9. Nombrar secretario, tesorero y jefes de departamento, a propuesta del presidente municipal y removerlos por justa causa.
10. Aprobar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles,

consignando una partida específica para asistencia social.

11. Celebrar convenios de colaboración, ejecución, operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando sea necesario con el estado, otros municipios de la entidad, o particulares y remitirlos para su aprobación a la legislatura local por medio del ejecutivo.
12. Administrar su hacienda pública conforme a la ley, aplicando el presupuesto de egresos del municipio a través del presidente y síndico.
13. Enviar a la legislatura local por medio del ejecutivo para su autorización, los proyectos de contratación de empréstitos que afecten los ingresos de las posteriores administraciones municipales.
14. Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio ayuntamiento o presidente municipal.
15. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el estado.
16. Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal.
17. Construir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos.
18. Designar, con carácter honorífico, al cronista municipal como fedatario del acontecer histórico local, el que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio.

Con relación a las comisiones, las más comunes en todos los ayuntamientos son las de gobernación y policía, las de hacienda, educación, obras públicas, salubridad y comercio. Aunque se debe de mencionar que a raíz de las reformas y adiciones constitucionales, muchos ayuntamientos han creado una comisión encargada exclusivamente de la prestación de servicios públicos.

Respecto a las faltas y licencias de los funcionarios, la ley orgánica municipal

establece que dichos funcionarios requieren de la autorización del ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones. Las faltas y licencias son temporales cuando no exceden de 15 días, las faltas temporales del presidente municipal serán suplidas por el síndico procurador, las de los regidores no se suplirán cuando no excedan de 8 días y mientras haya el número suficiente de miembros que la ley marca para constituir el quórum, en caso de que no haya ese número fijado, se llamara al suplente.

También, la ley orgánica municipal establece que el ayuntamiento será el único que puede conceder licencia, por más de 15 días, y lo hará en sesión de cabildo. La ley orgánica señala como causas para que los miembros de los ayuntamientos sean declarados inhábiles de los cargos para los cuales fueron electos, las siguientes: abandonar sus funciones durante un período de 15 días consecutivos sin causa justificada; cuando se presenten conflictos entre los miembros del ayuntamiento que impidan el logro de sus fines; que les sea dictado acto de formal prisión por delito intencionado y por incapacidad física o legal.

Dentro del marco jurídico del municipio, en el ayuntamiento destaca la secretaria del ayuntamiento y la tesorería municipal; la primera como un órgano de apoyo administrativo, y la segunda, como responsable del manejo de la hacienda pública municipal.

Con relación a la hacienda pública municipal respecto de su marco jurídico ocupan un lugar muy importante los códigos fiscales municipales, las leyes de hacienda municipal, las leyes anuales de ingresos propias de cada municipio, y las demás leyes y disposiciones de carácter hacendario aplicables en el municipio. Ya que en este conjunto de disposiciones legales se encuentra señalada la integración de la estructura fiscal propia del ámbito del gobierno municipal.

En lo que respecta a su estructura política y organización administrativa, la composición de los ayuntamientos, es diferente de una entidad a otra, incluso, existen diferencias en la integración de los ayuntamientos de una misma entidad federativa. Este fenómeno está directamente relacionado con el principio de proporcionalidad en la representación popular, es decir, a mayor número de habitantes en un municipio corresponderá un mayor número de regidores y uno o dos síndicos, pero siempre en los ayuntamientos, solo habrá un presidente municipal.

Son autoridades municipales todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad la adoptan con base, a que han sido nombrados por el pueblo a través del sufragio directo, es decir, son representantes populares responsables del gobierno de la localidad. No hay que confundir a la autoridad con el funcionario municipal, a este último no lo elige el pueblo sino que recibe su nombramiento del ayuntamiento, en forma directa a través del presidente municipal, con el propósito de que realice tareas propias de la administración municipal.

El ayuntamiento reside en la cabecera municipal, esta se considera la principal localidad del territorio del municipio, y en muchas ocasiones, es calificada de manera informal como capital del mismo, precisamente, porque en ella se asienta el órgano superior de gobierno el "ayuntamiento".

En resumen, la importante función de la ley orgánica municipal, es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio.



**B) FACULTADES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.**

El presidente municipal, al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo, siendo además, el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por este, situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del municipio. Además de ser el presidente municipal, es el canal de comunicación entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. Es el jefe inmediato de la policía municipal y de los bomberos en los lugares donde estos existan: puede disponer de la primera, cuando las circunstancias lo demanden con el fin de asegurar la conservación del orden y tranquilidad públicas. Corresponde igualmente al presidente municipal, por nombramiento del ejecutivo estatal, actuar como oficial del registro civil, dar fe de los actos trascendentales de la vida de las personas físicas. También, representara jurídicamente al ayuntamiento en los litigios donde forme parte, por falta de voluntad del síndico para asumir su responsabilidad o se encuentre impedido legalmente para hacerlo.

Durante su gestión, debe residir en el territorio municipal, incluyendo las dependencias, departamentos administrativos y las comisiones municipales.

Para cumplir con dichas responsabilidades, la ley orgánica señala las facultades y obligaciones que tiene el presidente municipal, en los artículos 44, 46 y 47: (146)

- a) Promulgar y publicar el bando municipal.
- b) Publicar las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento.
- c) Presidir y dirigir las sesiones de los ayuntamientos.
- d) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicarlos a los

infractores con las sanciones correspondientes.

- e) Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento.
- f) Proponer al ayuntamiento, los nombramientos de secretario, tesorero y jefes de departamentos municipales
- g) Vigilar que los departamentos administrativos municipales, se integren y funcionen en forma legal.
- h) Vigilar que se integren y funcionen los consejos de colaboración o participación ciudadana y las comisiones municipales.
- i) Vigilar la recaudación de todas las ramas de la hacienda municipal.
- j) Vigilar que la intervención de los fondos municipales se aplique con estricto apego al presupuesto.
- k) Celebrar todos los actos y contratos necesarios a nombre del ayuntamiento para el desempeño de los negocios administrativos y la eficaz prestación de los servicios municipales.
- l) Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales.
- m) Visitar a los poblados del municipio con las personas que presidan las comisiones y consejos municipales, para conocer de sus problemas, informando al ayuntamiento para que este tome las medidas pendientes a su resolución.
- n) Autorizar las ordenes de pago a la tesorería municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y el secretario.
- o) Informar al ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de este.
- p) Rendir su informe de gobierno, en sesión solemne de cabildo al ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal siendo esto anual.

- q) Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera.
- r) Las demás que les conceda las leyes y reglamentos o el propio ayuntamiento.

### **C) FACULTADES DE LOS SINDICOS.**

Es el segundo miembro del ayuntamiento en orden de importancia, llamándose síndico procurador municipal o síndicos municipales, cuando exista mas de uno. Los síndicos son los representantes jurídicos del ayuntamiento con facultades de mandatario legal y tiene a su cargo la vigilancia de la hacienda pública municipal y la defensa de los intereses económicas del mismo. El síndico procurador como defensor de los intereses municipales, es además, suplente del ministerio público en cuyo caso le corresponde practicar las primeras diligencias de la policía judicial.

Los síndicos del ayuntamiento tienen las siguientes facultades y obligaciones según los artículos 48 y 49 de la ley orgánica municipal: (147)

Las de procurar, defender y promocionar los intereses del municipio, representarlo jurídicamente, gestionar los negocios de la hacienda municipal, estar en los remates públicos de interés para el municipio, presidir las comisiones que se le asignen, revisar que no existan rezagos en la hacienda municipal, revisar los cortes de caja de la tesorería, cuidar que los gastos sean conforme al presupuesto, vigilar que ingresen a la tesorería las multas aplicadas con su respectivo comprobante, revisar que el tesorero haya entregado la fianza correspondiente para llevar acabo el desempeño de su función, remitir las cuentas de la tesorería municipal a la contaduría general de glosa del estado, hacer visitas de inspección a la tesorería, practicar las primeras diligencias por falta del ministerio público y turnarlas al

distrito judicial correspondiente, formular el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, inscribiéndolos en el libro especial expresando sus valores y características, así como el destino de los mismos, tener al corriente este inventario, anotando las altas y bajas, revisar el inventario cada que lo juzgue conveniente, verificar que los funcionarios y empleados hagan su manifestación de bienes correspondiente, vigilar que los responsables de las comisarias observen las disposiciones de la constitución general y estatal, en lo que respecta a las garantías que tienen los detenidos y las demás que le imponga la ley, los reglamentos o el ayuntamiento.

Cuando sean dos los síndicos, uno estará encargado de los ingresos a la hacienda municipal y el otro a los egresos. El primero, a revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados, vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante y cerciorarse que el tesorero municipal otorgue la fianza respectiva para el ejercicio de su función. El segundo, asistir a los remates públicos en los que tenga interés el municipio, ofreciéndolas al mejor postor guardando los términos y disposiciones prevenidas por la ley respectiva y cuidar que la aplicación de los gastos se hagan llenando los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo, entendiéndose que ejercerán indistintamente las demás.

No pueden desistirse, transigir, ni convertirse en árbitros, cediendo bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el ayuntamiento.

#### **D) FACULTADES DE LOS REGIDORES.**

Los regidores, que también asumen un doble papel en su calidad de autoridades

municipales, en primer lugar, al formar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que este toma en pleno, y en segundo, como titular y responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica municipal respectiva.

Los regidores en su carácter individual asumen la titularidad de alguna comisión, la ley orgánica indica la cantidad y tipo de comisiones y sus facultades para con estas.

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios, esto quiere decir que no hay homogeneidad en cuanto al número y características de estas formas de división de funciones propias del gobierno municipal, sin embargo, se pueden señalar entre las funciones más comunes las siguientes: gobernación, asistencia social, hacienda municipal, educación pública y cultura, salud pública, obras públicas, industria, comercio, agricultura y ganadería, seguridad pública, recreación, turismo y deportes y servicios públicos

- Las facultades y obligaciones que tienen los regidores al integrar el ayuntamiento, es decir, al formar parte del pleno son, según el análisis efectuado al artículo 50 de la ley respectiva son (148)
- Asistir a las sesiones de cabildo.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales.
- Vigilar y atender el ramo de la administración que se le encomendó.
- Vigilar y atender el desarrollo y fomento agropecuario y forestal.
- Formar parte de las comisiones asignadas por el presidente municipal.
- Proponer las medidas pertinentes para el debido desarrollo de los diferentes ramos de la administración municipal
- Vigilar y atender el ramo de la salubridad, mejoramiento ambiental y servicio

social voluntario

- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los actos para los que fueren citados por el presidente municipal.

Son los regidores del ayuntamiento los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal y de la prestación de los servicios públicos.

#### **E) ORGANISMOS AUXILIARES.**

Son los representantes del ayuntamiento en cada localidad y que forman parte del municipio, su elección o designación se hará de acuerdo a lo que determine la ley orgánica municipal. Las autoridades municipales actuarán como delegados de los ayuntamientos y tendrán la atribución de mantener el orden y la tranquilidad de los vecinos conforme lo determinen los bandos municipales.

Son consideradas como autoridades auxiliares conforme lo establecido en los artículos 56,58 y 59 de la ley orgánica municipal: (149)

1. Los delegados municipales en los centros de población del municipio.
2. Los subdelegados municipales, en los lugares comprendidos dentro de la jurisdicción de la delegación, cuando sean necesarios.
3. Los jefes de sector o sección
4. Los jefes de manzana.

Estos representantes del ayuntamiento, son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento, en la

generalidad de los casos, duran en su encargo tres años, con la posibilidad de reelección. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de este en sus comunidades. Una situación que es muy común encontrar, es la que se refiere al doble cargo que ocupan estos representantes del ayuntamiento, ya que generalmente, el delegado, comisario o agente municipal es a la vez líder o representante de la comunidad agraria, ya sea ejidal, comunal o de pequeña propiedad.

Las facultades que tienen estas autoridades auxiliares son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos y que les permiten actuar en sus jurisdicciones para mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

La ley orgánica municipal establece que los ayuntamientos podrán integrar comisiones de planificación y desarrollo con objeto de solucionar los problemas municipales, otorgándole facultades y obligaciones como lo menciona en sus artículos 61 y 62. (150)

1. Presentar proposiciones al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales.
2. Formular recomendaciones al ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos.
3. Realizar estudios y captar la información necesaria.
4. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo requiera o cuando las comisiones lo estimen conveniente.
5. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o su mejoramiento en ambos casos a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su

oportunidad promover la misma.

6. Desahogar las consultas que en materia de creación o establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, los turne al ayuntamiento.

También, funciona uno o varios concejos de colaboración municipal o participación ciudadana, integrados por tres o más miembros, fungiendo uno como presidente. En la organización, funcionamiento y supervisión de los concejos sólo podrá intervenir la autoridad municipal, siendo los concejos órganos de promoción y gestión social, mismos que están integrados con vecinos del municipio, electos democráticamente en la forma y términos señalados por el ayuntamiento, con una duración de tres años; por lo que rendirán un informe mensual dirigido al pueblo y al ayuntamiento, el que contenga los proyectos que se realizarán y el estado de las obras en proceso, las obras terminadas y el estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la comunidad

Para su cumplimiento tiene las siguientes facultades y obligaciones contenidas en los artículos 65, 66, 67 y 68 de la ley respectiva (151): coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; presentar proposiciones al ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso; y colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales de su área de adscripción.

#### **F) REGIMEN ADMINISTRATIVO.**

Existe un aparato o estructura administrativa encargada de la ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento y que son los responsables de la política y la



administración municipal, tomando las decisiones de cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependiendo de los factores y variables económicas, sociales y políticas que predominen. Para tal propósito, el aparato administrativo se encuentra formado por unidades encargadas de atender y satisfacer las necesidades que demanden los habitantes del municipio.

La composición administrativa de un municipio es una serie de estructuras administrativas compuestas de las unidades necesarias para responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal, no existen dos administraciones idénticas, todas presentan algún rasgo que las diferencia de las demás.

En algunos casos, la administración municipal se organiza en direcciones, y en otros, a través de departamentos y en lo más, por medio de oficinas.

Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un responsable que asuma el carácter de funcionario municipal y que ha propuesto del presidente municipal, estos funcionarios reciben su nombramiento en forma directa de éste. La presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de la organización municipal.

Hay casos en que tanto la presidencia municipal como la secretaria y la tesorería, requieren de subdividir sus áreas de responsabilidad, lo que ocasiona una composición más compleja, encontrándose con oficinas, departamentos o direcciones. Lo importante es dejar claro que cualquiera que sea el grado de complejidad o importancia del municipio y de su organización administrativa, estas unidades administrativas son básicas para la operatividad del ayuntamiento y su presencia es esencial en el gobierno de cualquier municipio.

Existen además otras unidades administrativas a través de las cuales el gobierno municipal desarrolla las funciones que le permiten cumplir con las responsabilidades que le demande su comunidad. dichas unidades atienden áreas de la vida comunitaria cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente relacionado con las circunstancias que prevalezcan en cada localidad y con más amplitud en cada municipio, de ahí que la estructura o composición administrativa en nuestros municipios sea tan diversa, ya que las áreas de acción gubernamental a nivel local, se generan en el ámbito de la sociedad y el conjunto de estos órganos o unidades denominados básicos, conforman la estructura de la administración pública municipal.

Hay dos órganos operativos: la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, los funcionarios de ambas son nombrados por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

La secretaría del ayuntamiento es la encargada de coordinar el despacho de los asuntos administrativos y el desempeño de las funciones asignadas a los empleados municipales, entre sus principales obligaciones está la de llevar el libro de actas de cabildo, atender la audiencia pública y privada del presidente municipal, informar al ayuntamiento del estado que guardan los negocios, llevar el archivo, turnar la correspondencia, y demás que le señale la ley

Ya se ha indicado que en muchas ocasiones la secretaría del ayuntamiento realiza las tareas administrativas, pero el carácter de esta facultad es totalmente informal, es decir, no se encuentra como disposición específica en la legislación básica. Además, excepto en los municipios de mayor desarrollo administrativo el secretario ejerce un sin número de funciones, desde supervisión y tesorería hasta las de registro civil, esto sucede con mayor frecuencia en los municipios rurales. Entre las

funciones antes mencionadas se encuentran especificadas en la ley orgánica municipal las siguientes en sus artículos 71 y 73 (152)

1. Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del ayuntamiento.
2. Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria de los asuntos al presidente, para acordar su trámite
3. Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
4. Presentar en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.
5. Expedir copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el ayuntamiento.
6. Suscribir todos los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o del presidente y demás miembros.
7. Presentar en la 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
8. Dar cuenta al presidente municipal de los detenidos que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho funcionario, o por quien esté hubiese delegado esas atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad.
9. Tener una colección ordenada y anotada de leyes, decretos, reglamentos, periódico oficial del estado, circulares y ordenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.
10. Formular el inventario general de bienes muebles o inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a el servicio público y los de uso común; expresando en el mismo todas las características de identificación.
11. Observar y hacer cumplir debidamente el reglamento interior del ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos.

La tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los arbitrios que correspondan a su ámbito tributario, los cuales le son decretados por el congreso del estado. Compete a la tesorería el manejo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual de que se trate; por lo tanto, debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales. En resumen, la tesorería es la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal, en lo que a esa materia se refiere. Las facultades y funciones que tiene el tesorero son las enunciadas en los artículos 76, 79 y 80. (153)

- a) Verificar, por sí mismo o por medio de sus subalternos la recaudación de las contribuciones municipales, de acuerdo con las disposiciones generales.
- b) Cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia, y del buen orden y debida comprobación de las cuentas de egresos e ingresos.
- c) Tener al día los libros de caja, diarios, cuentas corrientes y libros auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos.
- d) Llevar por sí mismo la caja de la tesorería cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad.
- e) Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten
- f) Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de egresos y del proyecto de la ley de ingresos municipales, vigilando que dichos ordenamientos se ajusten a las disposiciones de la ley.

- g) Cuidar que las multas impuestas por las autoridades municipales, ingresen a la tesorería municipal.
- h) Pedir que se hagan a la tesorería municipal visitas de inspección o de residencia
- i) Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento
- j) Proponer al ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la hacienda pública del municipio.
- k) Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, ordenes y disposiciones del ayuntamiento, que les sean comunicados en los términos de la ley.
- l) Hacer junto con el síndico, las gestiones oportunas en los asuntos en que tenga interés el erario municipal.
- m) Remitir a la contaduría general de glosa, las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente.
- n) Presentar mensualmente al ayuntamiento, el corte de caja de la tesorería municipal con el visto bueno del síndico.
- o) Contestar oportunamente las observaciones que haga la contaduría general de glosa, en términos de la ley respectiva.
- p) Administrar a su inmediato antecesor, todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la contaduría general de glosa.
- q) Cuidar que el despacho de la oficina, se haga en los días y horas fijados por el reglamento interior señalados por el ayuntamiento.
- r) Comunicar al presidente municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de su dependencia
- s) Cuidar bajo su responsabilidad, del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de la oficina.

- t) Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado solo por acuerdo expreso del ayuntamiento.
- u) Informar oportunamente al ayuntamiento sobre las partidas que estén próximas a agotarse, para los efectos que procedan.
- v) Realizar el padrón de contribuyentes municipales.

La inspección de la hacienda municipal compete al ayuntamiento por conducto del presidente o síndico, en los términos de la ley correspondiente, y también a la contaduría general de glosa. El ejecutivo podrá en cualquier tiempo solicitar a la contaduría general de glosa, la practica de visitas de inspección.

Finalmente, en el régimen municipal, la administración de justicia para los delitos del orden común se ejerce a través de los agentes del ministerio público, los jueces de primera instancia y los jueces menores de paz. Los jueces son nombrados por elección popular directa. Los jueces menores son auxiliares, encargados de vigilar la observancia de las leyes para asegurar la convivencia social, amonestaran a los infractores en asuntos civiles de cuantía menor, obligando en su caso, a la reparación del daño, turnando los casos que ameriten consignación ante el agente del ministerio público y éstos son electos popularmente junto con el ayuntamiento, no forman parte de él.

#### G) SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Los servicios públicos municipales, son aquellos que conforme a la ley deben prestar los ayuntamientos. Se conoce como servicio público municipal a la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos, para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población del

municipio, fundamentada esa actividad en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación.

Debido al aumento de la población y al desarrollo social y económico alcanzado por algunos municipios, son cada vez mayores las demandas de los servicios públicos en la vida local del municipio. La ley orgánica municipal señala los servicios públicos, las atribuciones y características de los ayuntamientos para proporcionar los servicios públicos, en los artículos 83, 84 y 85. (154)

1. Agua potable y alcantarillado.
2. Alumbrado público.
3. Limpia.
4. Mercados y centrales de abastos.
5. Panteones.
6. Rastro.
7. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
8. Seguridad pública y tránsito.
9. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
10. De empleo que se prestara por los municipios que tengan las siguientes características:
  - a) Aquellos que tengan más de 100,000 habitantes o que se encuentren ubicados dentro de un área metropolitana.
  - b) Aquellos que por sus características contemplen polos de desarrollo.
  - c) Los que por su extensión e importancia ameriten su apertura y operación.
  - d) Otros que así lo consideren necesario.
11. Asistencia social en el ámbito de su competencia.

A continuación haremos un pronunciamiento temático de cada uno de los servicios públicos municipales, clasificándolos en: servicios públicos básicos; servicios públicos complementarios; servicios públicos de seguridad; servicios públicos de protección a la comunidad y servicios públicos de bienestar social.

### LOS SERVICIOS PUBLICOS BASICOS SON:

El agua potable, esta se hace llegar a la población para satisfacer sus necesidades de consumo, es el agua que se necesita para beber, lavar, asear, cocinar, aseo personal, en fin abarca de una manera todo lo referente a uso familiar, y del poblado, también, el agua que se utiliza para las necesidades de la industria, el comercio, los hoteles y en fin todo tipo de actividades urbanas. Como se proporciona? conservando en buen estado la red de distribución, haciendo las reparaciones necesarias, dándole tratamiento al agua, generalmente con derivados de cloro, para que no ocasionen enfermedades entre sus consumidores, llevando el control del consumo de la población y cobrando las cuotas correspondientes por el consumo.

El servicio de agua potable debe dar ingresos, tanto para que se vaya pagando la inversión que se hizo en la infraestructura, como para que cubra los gastos de operación y mantenimiento.

Alumbrado público, es el servicio de luz eléctrica, instalado en calles, plazas, parques, jardines y todo lugar público, que permite a los pobladores de un municipio la visibilidad nocturna. El alumbrado público da seguridad y comodidad a la población, brinda una buena imagen al público y genera ingresos al municipio por el cobro de derechos de alumbrado público. Organismo que proporciona el



alumbrado público, es la comisión federal de electricidad, por gestiones del ayuntamiento, haciendo todos los pagos y trámites que corresponden al sistema de instalación de alumbrado público.

Drenaje y alcantarillado, para la eliminación de agua sucia, en general de todos los líquidos, sanitarios, industriales, y demás, así como del agua de lluvia, por medio de alcantarillas y una red de tuberías que la conducen al canal del desagüe de la población, o a depósitos donde esta agua es sometida a tratamientos que permiten volver a utilizarla, el procedimiento más común para hacer que esa agua se vuelva a utilizarse es el llamado de reciclaje, por lo que se eliminan las sustancias y olores que lleva, el agua así tratada no puede ser utilizada para beber o lavar, sino solo para sanitarios, calderas, maquinaria hidráulica, riego agrícola y de parques y jardines. Como se proporciona? para mantener en funcionamiento este servicio, el ayuntamiento se encarga de mantener limpias las cañerías y desasolver las que se obstruyan así como mantener en buen estado las redes recolectoras, depósitos y plantas de tratamiento, igualmente cuida que las canales de desagüe no se desborden ni se obstruyan. Beneficios que recibe la comunidad; como son, conservar la salud de la población la higiene en el medio ambiente, evita focos de infección, inundaciones y charcos en tiempos de lluvias, permite un mejor aprovechamiento del agua, y todo ello al tratamiento para su reutilización

Las calles y banquetas, son un servicio que presta el ayuntamiento a la población mediante las obras que realiza para rellenar baches, nivelar calles y banquetas, emparejar el pavimento que por el uso, el derramamiento de diesel y otros motivos, se quiebra o se ondula, el que hay que volver a pavimentar las calles donde la cubierta ya esté muy quebradiza o desnivelada, darle consistencia a la tierra en calles sin pavimento para evitar que se formen hoyos y se levante polvo, también, empedrar las calles. Beneficios que aporta al municipio, la conservación del buen

estado de las calles y banquetas propicia la adecuada circulación peatonal y de vehículos, proporcionando con ello la seguridad física y material de los mismos, evitando además la contaminación producida por el polvo y de esta manera mejorar la imagen urbana de los centros de población.

### **SERVICIOS PUBLICOS COMPLEMENTARIOS SON:**

El servicio de limpia, consiste en mantener limpias las calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados y vías de acceso a la ciudad, recolectar la basura de las casas y de las instituciones públicas dándole una disposición final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio. El servicio de limpia es uno de los más importantes para conservar la salud pública y el buen aspecto de la ciudad.

Los mercados y centrales de abasto son: las instalaciones donde se reúnen los comerciantes de los más diversos artículos, principalmente de primera necesidad y que de esta forma cumplen con esa necesidad social, pues los productos que necesita la población se pueden concentrar en un lugar en donde la gente acude a surtirse. El ayuntamiento obtiene ingresos por el cobro de derechos de alquiler de locales y de piso, y por multas a quienes incurran en infracciones al reglamento de mercados

Panteones, el ayuntamiento debe disponer de terrenos suficientes en cada localidad, destinados a proporcionar a la población el servicio de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. Además del mantenimiento, conservación y vigilancia en los panteones municipales, el ayuntamiento se encarga de otorgar permisos para inhumación, exhumación y cremación, tanto para estos cementerios como para los particulares que existan en su territorio. En los panteones deben

prestarse los tres servicios fundamentales que son: inhumación, o sea el entierro. La exhumación, o sea sacar restos mortuorios principalmente para su traslado a otro sitio, y la cremación, o sea incinerar cadáveres.

Educación, es el sistema administrado por la federación, estado y municipio, conforme al artículo 3o. de la constitución, para desarrollar armónicamente las facultades de los mexicanos, para fomentar en ellos la solidaridad, independencia y justicia social. El sistema educativo tiene las siguientes características: nacional porque está orientada a la comprensión de nuestros problemas, al óptimo aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, económica y al acrecentamiento de nuestra cultura democrática. Laica, porque se mantiene ajena a cualquier doctrina religiosa y se basa en los resultados del progreso científico, lucha contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

Rastro, es el servicio por el cual se controla la introducción de aves y ganado, la matanza y distribución de las carnes y sus derivados destinados al consumo de la población. El servicio que presta el ayuntamiento consiste en inspeccionar que las aves y ganado que se introduce al rastro no padezcan enfermedades y que la carne en canal se maneje con las necesarias condiciones de higiene. Realizar la matanza, incinerar los animales enfermos para evitar que contagien o contaminen a los demás y a la carne en canal; mantener corrales para guardar los animales vivos; distribuir la carne y sus derivados a los comerciantes y público que acuden al rastro, mantener refrigerada la carne en canal, cobrar los derechos de corral, matanza, almacenamiento y mantener en buen estado las instalaciones.

**LOS SERVICIOS PUBLICOS DE SEGURIDAD SON:**

Seguridad pública, es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública, lo anterior está determinado por los reglamentos municipales, que facultan a las autoridades a ejercer ciertas normas preventivas y coercitivas, para conducir al individuo a respetar los derechos de los demás y contribuir a un mayor bienestar social.

Transito, es la circulación de vehículos que se efectúa dentro de un poblado, en las carreteras o caminos cercanos a él como servicio, el tránsito de un municipio debe planearse cuidadosamente, para que no provoque problemas ni a la comunidad ni a las autoridades municipales. A las autoridades municipales corresponde planear el tránsito de vehículos, para lo cual debe emitir y poner al día, de acuerdo con las nuevas necesidades que se presenten, el reglamento correspondiente y colocar los señalamientos necesarios para que, tanto los manejadores de vehículos como la población en general los conozcan y respeten.

Los bomberos, es el servicio de auxilio que presta el ayuntamiento a la comunidad en caso de emergencias urbanas de todo tipo, como, incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, ciclones. Se proporciona con la participación permanente del personal encargado de mantener en buen estado el equipo necesario, como son los transportes, bombas de agua, ropa protectora, extinguidores, escaleras, lanchas en los poblados que tienen frecuentes inundaciones.

**LOS SERVICIOS PUBLICOS DE PROTECCION A LA COMUNIDAD SON:**

El de salud, que procura que la población tenga acceso a un derecho social que

tienda a prevenir y combatir las enfermedades, atendiendo situaciones de mediana urgencia de los habitantes de la población para contribuir a su bienestar social. El servicio de salud a nivel municipal consiste en la promoción, administración e integración y apoyo económico de las instituciones de beneficencia, a las que puede recurrir la población para la prevención de salud y atención médica de urgencia a través de dispensarios, consultorios y clínicas de medicina general.

El de prevención de desastres, generalmente estos inesperados, a veces, gracias a las observaciones meteorológicas, podemos ser avisados de que se acerca un ciclón, o se espera una sequía, pero en la mayoría de los casos son imprevistos. Prevenir un desastre, es tomar las precauciones debidas para evitar que se presente en los casos antes mencionados y debidamente prevenirlos. Hay otros desastres que no se pueden evitar y llegan inesperadamente como un temblor de tierra, en estos casos la prevención consiste en estar siempre preparados para movilizar rápidamente el salvamento y que la población viva en condiciones que la construcción de las casas ofrezca el máximo posible de seguridad, para que los posibles daños sean los más mínimos.

En la protección contra la contaminación, es evitar que las aguas y el aire se contaminen con residuos o con humos, por ejemplo: el agua de los ríos, lagos, lagunas, manantiales, etc., se contaminan con las aguas negras de las ciudades, con los residuos de las industrias, con el petróleo y con los detergentes, entre otros elementos. El aire se contamina por su parte, con humos y gases que producen los automóviles y la quema de materiales especialmente elaborados con hule y plástico.

El de la comunicación social, que quizá sea el de mayor responsabilidad y de mas dividendos con que pueda trabajar el presidente municipal, junto con los procesos

de apertura de canales para la participación ciudadana, son necesarias amplias corrientes de comunicación en todo el aspecto social, que vayan de la administración y el ayuntamiento municipal, hacia la sociedad y viceversa, y que además sirvan de enlace entre los mismos ciudadanos. No es posible que los grupos de pobladores o los individuos puedan participar en la reforma municipal sin tener mecanismos de comunicación e información. Se hace necesario, entonces que el municipio acceda a los modernos medios de comunicación dejando de ser simple receptor de mensajes y programaciones que pocas veces se ajustan a sus necesidades y características.

#### SERVICIOS PUBLICOS DE BIENESTAR SOCIAL SON:

La administración municipal, es un servicio que el ayuntamiento proporciona a la población para crear un ambiente social mas saludable para fomentar las tradiciones culturales del lugar dando a conocer expresiones culturales de otros sitios.

Los parques y jardines, son áreas verdes y espacios abiertos equipados, destinados al esparcimiento, recreación y convivio familiar. Los parques y jardines sirven para fomentar la convivencia e integración familiar para que la comunidad tenga áreas donde realizar reuniones cívicas, culturales y artísticas.

Los patrimonios artísticos, históricos y culturales, son todos aquellos sitios y monumentos que tienen cierto valor cultural, histórico o artístico, que deben conservarse para beneficio de la población presente y futura. El patrimonio cultural de un pueblo está en ciertos edificios coloniales, en los cuales nacieron y vivieron personajes importantes, ruinas históricas, museos arqueológicos, plazas históricas,

museos, bibliotecas e inclusive en algunos lugares valiosos públicamente por el estilo de sus construcciones. Otro aspecto menos material pero no menos importante del patrimonio cultural de un pueblo, lo constituyen sus tradiciones, cuentos, leyendas, canciones, vestuarios y dialectos.

La acción deportiva, consiste en la organización de eventos deportivos que van desde juegos sencillos que propicien la convivencia, hasta la formación de equipos para la practica de juegos tales como fútbol, béisbol, voleibol, etc. Estos eventos se organizan con la finalidad de fomentar la convivencia familiar y vecinal para lograr el esparcimiento y recreación de la población, generando en las comunidades el espíritu deportivo.

La ley orgánica municipal prevé diferentes sistemas de prestación de los servicios públicos municipales, entre los que destacan, ante la imposibilidad por parte del ayuntamiento de prestar por sí mismo uno o varios servicios o ante la imposibilidad de hacerlo, la concesión a particulares, como lo establecimos con anterioridad mediante la facultad de rescindir o declarar la caducidad de cualquier concesión por violaciones a los términos de la misma. No podrán ser concesionados los servicios de seguridad pública, tránsito y recaudación de los impuestos municipales.

Los servicios públicos que están en poder de los particulares, podrán municipalizarse a iniciativa del propio ayuntamiento o a solicitud de la mayoría de los usuarios y con la aprobación del congreso local. Lo anterior causa efecto cuando sea deficiente o irregular su prestación o que esta cause perjuicios graves a la colectividad o en última instancia cuando su utilidad sea de beneficio público y social.

La creación de las empresas públicas municipales tienen como finalidad lograr una

mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales y cumplir con los objetivos económicos encausados a promover el mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad.

En varios municipios los servicios de recolección de basura, agua potable y drenaje son prestados por estas empresas, de las cuales el municipio es propietario en forma total o parcial.

La ineficiencia del transporte urbano concesionado en algunos municipios, ha ocasionado la cancelación de las concesiones, dando nacimiento a empresas municipales, debido al aumento de la población y al desarrollo social, económico alcanzado por algunos municipios. Las empresas públicas municipales son entidades formalmente separadas de la administración municipal.

En principio, todas las concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios públicos deberán ser otorgados en subasta pública, requiriendo de la aprobación de la legislatura local, si el término de la concesión excede a la gestión del ayuntamiento o si la prestación afectare bienes inmuebles municipales.

Los servicios públicos prestados directamente por el ayuntamiento serán administrados bajo vigilancia y supervisión del presidente municipal, regidores o de las comisiones municipales respectivas, cuando sean prestados bajo el sistema mixto de economía, el ayuntamiento debe tener a su cargo la organización o dirección, coordinándose este a su vez, con el estado o con otros municipios, pudiendo concesionar los servicios públicos a personas físicas y morales.

En resumen, es en los servicios donde el municipio con el concurso del estado, organizara, administrara y se encargara del funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad municipal.



## H) LEGISLACION MUNICIPAL.

En el marco jurídico de la reglamentación municipal, la reforma al artículo 115 constitucional, es en sí misma un avance significativo, ya que el nuevo texto en su fracción segunda precisa facultades reglamentarias a los ayuntamientos e induce a las legislaturas de los estados a dictar "bases normativas". Para que a partir de ellas los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La autonomía municipal comprende el ejercicio de legislar que consiste en el poder del municipio para darse sus propias leyes internas a través de acuerdos de cabildo como cuerpo colegiado y deliberante, mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dicha función es legislativa porque los acuerdos en que se funda constituyen normas de observancia obligatoria dentro de la jurisdicción municipal.

Legislar es dictar normas jurídicas de observancia general, los bandos y las ordenanzas municipales, contienen normas de observancia general en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales dictados por cuerpos colegiados deliberantes, que son cabildos. En efecto, estas disposiciones están constituidas por un elemento material que radica en los caracteres de la norma legal que contiene: su carácter obligatorio impuesto por el poder público; que produzca efectos personales y que se establezca en términos abstractos.

La norma expedida por el cabildo cumple, por consiguiente, con las características

de obligatoriedad, generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia como se refiere de la ley orgánica municipal en sus artículos 133 al 138 (155) y en los que señala que las infracciones cometidas a los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas serán sancionadas con: amonestaciones, multas, suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia, clausura y arrestos.

#### **4.3. LA LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MEXICO.**

El proceso electoral esta constituido por una serie de actos, decisiones y actividades que realizan los órganos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos encaminados a elegir a los integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo y de los ayuntamientos del Estado de México, de conformidad por lo dispuesto en la constitución política de la entidad mexiquense

Este proceso electoral señala fechas específicas para el cumplimiento de los actos procedimentales. El procedimiento electoral comprende la integración y comprobación del funcionamiento de los organismos electorales, determinación de la demarcación de los distritos electorales y el número, ámbito y magnitud de las circunscripciones a que se refiere el artículo 38 de la constitución política del estado, apertura y realización del registro de candidatos, formulas y planillas de candidatos; así como tambien, la realización de las actividades previas a la elección, recepción del sufragio y realizaciones de escrutinios el día de la elección; en este orden también, los cómputos correspondientes a la elección, el registro de las constancias de mayoría; la asignación de las diputaciones de representación

proporcional y expedición de las constancias correspondientes, en el caso de las elecciones municipales; y como corolario, la asignación de las regidurías y sindicaturas de representación proporcional y expedición de las constancias correspondientes según sea el caso.

En el marco jurídico de la legislación electoral se hace mención al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado; quienes pueden ejercer el voto, las obligaciones de los ciudadanos, los partidos o agrupaciones independientes que puedan presentar candidatos a ocupar cargos de elección popular directa, la ordenación y regulación de estas organizaciones políticas, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para elegir a sus representantes.

Toda elección requiere de una legislación como órgano rector y regulador, que en este caso es la ley de organizaciones y procesos electorales del Estado de México, a continuación transcribiremos algunos artículos que se refieren a aspectos fundamentales de los procesos electorales, contenidos en esta ley (156)

**Artículo 6.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la constitución política local, el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México y como tal, esta representado por un ayuntamiento electo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

El ayuntamiento se compone de un jefe de asamblea que se denomina presidente municipal y de varios miembros mas, llamados síndicos y regidores, electos por votación mayoritaria relativa en cada municipio. El número de los síndicos y regidores que deben formar parte de un ayuntamiento sera determinado por la ley orgánica municipal.

Los ayuntamientos de todos los municipios podrán tener adicionalmente regidores y, en su caso, síndicos, electos según el principio de representación proporcional, conforme a las siguientes reglas.

1. Hasta dos regidores de representación proporcional en los municipios cuya población sea hasta 150,000 habitantes
2. Hasta tres regidores de representación proporcional en los municipios en cuya población sea de más de 150,000 y hasta 500,000 habitantes.
3. Hasta cuatro regidores de representación proporcional en los municipios cuya población sea de más de 500,000 y hasta un millón de habitantes
4. Hasta cinco regidores de representación proporcional en los municipios cuya población sea de más de un millón de habitantes.

Los ayuntamientos de los municipios con más de un millón de habitantes, en su caso, contarán con un síndico de representación proporcional de los postulados por un partido político con la mayor votación minoritaria. El partido en este caso, deberá obtener una votación válida emitida en el municipio respectivo, equivalente al menos al noventa por ciento de los votos del partido que alcance la mayoría

Artículo 15.- De conformidad con las disposiciones constitucionales, ejercerán el voto activo los mexicanos, varones y mujeres, vecinos del estado que hayan cumplido 18 años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y no se encuentren bajo impedimento legal.

Artículo 16.- Son obligaciones de los ciudadanos:

- I. Inscribirse en el padrón electoral;
- II. Desempeñar en forma gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos. Solo podrá admitirse excusa cuando se funde en causa justificada o de fuerza mayor, que comprara el interesado ante el

organismo que haya hecho la designación;

- III. Votar en las elecciones en las casillas que corresponda a su domicilio, salvo, las excepciones que establece esta ley, y
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular para los que resulten electos.

Artículo 18 - Los ciudadanos que reúnan los requisitos que establece el artículo 39 de la constitución política del estado son elegibles en términos de esta ley, para los cargos de diputados, propietarios y suplentes, a la legislatura del estado.

Los ciudadanos que reúnan los requisitos que establece el artículo 77 de la propia constitución, son elegibles en términos de esta ley, para el cargo de gobernador del Estado de México

Así mismo, los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 140 de la misma constitución son elegibles, en términos de esta ley, para ser miembros de los ayuntamientos propietarios y suplentes respectivamente.

Artículo 36 - Los partidos políticos tienen derecho a:

- I. Postular candidatos en las elecciones estatales y municipales. Postular candidatos o planillas comunes sustentadas en plataformas y programas de acción afines que no podrán ser contrarias ni excluyentes entre sí, y deberán presentar una sola plataforma electoral que será sustento de dichas candidaturas en cada elección que se trate;
- II. Realizar mítines, reuniones públicas, actos de propaganda política en apoyo de sus candidatos.
- III. Nombrar un representante en la mesa directiva de casilla de los distritos o municipios en los que postulen candidatos. Tratándose de coaliciones, de candidatos o planillas comunes, solo se nombrará un representante común de la coalición o del candidato o planilla común. La función de estos

representantes sera vigilar el cumplimiento de la ley y la efectividad del sufragio el día de la elección, pudiendo presentar protestas por escrito y ejercitar en las casillas correspondientes, las atribuciones que esta ley les confiere,

- IV. Nombrar representantes generales para cada distrito o municipio en que participen, según se trate de elecciones estatales o municipales, en el número que determine la comisión estatal electoral, de acuerdo a las peculiaridades de la circunscripción que se trate. Su función sera vigilar el cumplimiento de la ley y la efectividad del sufragio el día de la elección en la demarcación para la que sean nombrados. Tendrán la facultad de interponer recursos ante los organismos electorales competentes,
- V. Solicitar a la dirección de gobernación, que se investiguen las actividades de los ademas partidos cuando exista motivo fundado para considerar que no cumplen algunas de sus obligaciones o que sus actividades no se apeguen a la ley;
- VI. Celebrar convenios de coalición o postular candidatos, formulas o planillas comunes, con partidos políticos cuyas plataformas de principios y programas de acción que no sean antagónicos y tengan afinidades; y
- VII. Gozar de las prerrogativas que les confieren la leyes.

En nuestra legislación electoral del Estado de México, se configuran a los organismos electorales en, comisión estatal electoral, comisiones distritales, y municipales electorales , así como, las mesas directivas de casilla, con las características de llevar acabo en los actos previos al proceso electoral lo relativo a las elecciones y los posteriores del proceso electoral, con las atribuciones y funciones específicas que les concede la ley a cada uno de ellos

En la legislación vigente, se establece en su artículo 158 que la comisión estatal

electoral es el órgano supremo del proceso electoral, se integra con comisionados, de los cuales dos surgen del poder ejecutivo, dos del poder legislativo, el director del registro estatal de electores, el secretario técnico, uno de cada partido político registrado y un notario que fungirá como secretario.

En la actual legislación es de entenderse la función y justificación de la integración de dicha comisión, pues es lógico que al instrumentar el poder ejecutivo, tanto el registro estatal de electores como el proceso electoral en sí, debe estar representado por dos funcionarios que especifica la ley y que intervienen directamente en dichos procesos. El poder legislativo está representado también por dos diputados y los partidos políticos por sus representantes, uno por cada partido. El resto de la comisión está integrada por funcionarios y personal fedatario, con las funciones siguientes: el secretario técnico se justifica por ser el titular de los asuntos electorales del ejecutivo para dar la legitimación por parte de la soberanía a los actos respectivos de la comisión; la participación de los partidos políticos permite la legitimidad de los actos y el notario dará credibilidad mediante su fe pública.

La ley de organizaciones y procesos electorales del Estado de México en su artículo 90 establece el registro estatal de electores, como una institución permanente, con funciones técnico electorales que clasifica y mantiene actualizada la inscripción de los ciudadanos en los padrones electorales. Igualmente el artículo 95 de la propia ley, considera las facultades y obligaciones del registro estatal. Ambos artículos concuerdan con lo dispuesto por el correspondiente artículo 30 de nuestra carta magna, que señala como obligación de los ciudadanos el inscribirse en los padrones electorales.

En este contexto tenemos que el padrón electoral es la nomina o lista que se hace

en las ciudades, villas, pueblos y rancherías para saber por sus nombres, el número de ciudadanos que habita en una sección determinada.

Esta ley consigna para todos los ciudadanos el ejercicio del voto como obligación y derecho, y nadie validamente puede sustraerse al imperativo de manifestar su deseo de quienes deben integrar su gobierno. El padrón electoral es la base y pieza cardinal que nos asegura la pureza de la elección por medio de la constante actualización de los archivos alfabéticos, en los sistemas computacionales y bajo la disposición de los partidos políticos como corresponsables de la actualización del registro de electores, evitando toda duplicidad y un fácil manejo de la información vecinal encaminada a la obtención de un padrón eficaz y operativo, que será la base de las elecciones, y así cumplir con lo dispuesto por los artículos 114, 115, 116, 117, 118 y 119 de la ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México

De esta forma un padrón actualizado garantiza democráticamente la expresión y el respeto de la voluntad mayoritaria del pueblo, asegurando a los candidatos y a los propios partidos políticos su participación y el pronto reconocimiento de sus triunfos.

En cuanto a las mesas directivas de casilla, su naturaleza jurídica es la de ser un órgano electoral, en el que participan directamente en las elecciones los ciudadanos, encargados de la recepción, escrutinio y computación del sufragio popular en las distintas secciones de los distritos electorales. Esta organización electoral ha probado su efectividad y eficacia en los diversos procesos electorales en que participan, primero el ciudadano y en segundo lugar, los representantes de todos y cada uno de los partidos políticos debidamente registrados, dándoles así una intervención más directa y democrática; participan el ejecutivo y legislativo



locales, el registro estatal de electores, así como un fedatario público; todos ellos, idóneos en materia electoral.

Dentro de ese proceso electoral, se encontrarán distintos pasos y procedimientos que necesariamente deben cumplir con un principio de legalidad que nuestra propia ley observa en cuanto a su cumplimiento, y así por consecuencia, la comisión estatal electoral, las comisiones distritales electorales, las comisiones municipales electorales y mesas directivas de casilla tienen la obligación legal para observar el buen funcionamiento del proceso electoral, cumplir con lo establecido en la ley respectiva. En ese camino, habrá actos de inconformidad de parte de los partidos en contienda, que en un momento dado podrán considerar lesionados sus derechos políticos argumentando que el proceso electoral puede estar viciado por aplicaciones erróneas de la ley electoral, por interpretaciones insanas de quien lo aplica, y como consecuencia de ello, sentirse lesionados en sus derechos en el proceso electoral. En estos casos, podrán recurrir a los recursos que la ley de organizaciones políticas y procesos electorales en el Estado de México señala.

Esta ley contempla dentro de su contenido normativo en su título sexto, el tema de los recursos que en los artículos 197 al 204, indica los que los ciudadanos, candidatos y partidos políticos tienen a su alcance como medios de impugnación para atacar las resoluciones de los organismos electorales, siendo estos:

- a) Protesta.
- b) Inconformidad.
- c) Queja.
- d) Revisión.
- e) Apelación.

La ley que nos ocupa nos dice que los recursos están sujetos a tiempos y formas

como se menciona anteriormente, y tendrá un término dentro del cual se interpondrán, así como un término en el cual se dictara la resolución correspondiente.

A continuación definiremos conforme a la ley los recursos mencionados por esta:

El recurso de protesta es un medio de impugnación, para establecer la existencia de violaciones durante el día de las elecciones, se hará por escrito y se interpondrá ante la mesa directiva de casilla, al concluir el escrutinio y computo, y será interpuesta por los partidos políticos o por los candidatos a través de sus representantes dentro del término de los días siguientes ante la comisión municipal o distrital electoral.

El recurso de inconformidad se establece que procede contra actos del registro estatal electoral, y se interpondrá por los partidos políticos a través de sus representantes, los candidatos o ciudadanos en los términos previstos por la ley.

El recurso de queja, procede contra los resultados consignados en el acto de computo municipal y en la de computo distrital y las constancias de mayoría expedidas por los respectivos organismos electorales, siendo este para hacer valer las causales de nulidad, se interpondrán por los comisionados o por los candidatos ante la comisión municipal o distrital electoral, dentro de las veinticuatro horas siguientes al momento de terminación del computo municipal o distrital, y procederá esté únicamente cuando se hubiere hecho valer el de protesta en tiempo y forma, ante los organismos electorales.

El recurso de revisión procede contra actos de la comisión estatal electoral y deberá interponerse por escrito ante la misma, por los comisionados de los partidos acreditados ante este organismo, dentro del término de tres días de enterarse del

acuerdo que se impugna, y dictándose resolución dentro de los tres días siguientes al de la recepción del recurso por el tribunal de lo contencioso electoral.

El recurso de apelación, procede contra de la negativa de registro a un partido estatal, se interpondrá ante el tribunal estatal de lo contencioso electoral después de recibida la notificación de la resolución, dentro del término de cinco días, quien lo resolverá dentro de los cinco días siguientes de interpuesto el recurso.

En resumen, como se desprende de las normas que regulan lo tocante a lo contencioso electoral en esta entidad federativa, la resolución de los recursos como antes lo mencionamos, esta a cargo del tribunal estatal de lo contencioso electoral, el cual se aboca al conocimiento de los recursos que le sean sometidos a su competencia.

#### **4.4. OTRAS LEYES MUNICIPALES.**

Dentro del marco jurídico del municipio ocupan un importante lugar los códigos fiscales municipales, las leyes de hacienda municipal, las leyes anuales de ingresos propias de cada municipio y las demás leyes y disposiciones aplicables en el municipio, ya que este conjunto de disposiciones legales es la estructura fiscal propia del gobierno municipal. Estas leyes en conjunto determinan el carácter jurídico de los conceptos tributarios que le corresponden al municipio, el proceso de recaudación, el ejercicio del gasto público, de la contabilidad y cuenta pública, y siendo estos expedidos por los congresos estatales y de aplicación general para todos los municipios de un estado.

Estas leyes fiscales emanadas de la constitución estatal y sancionadas por el congreso local, por lo general son tres y excepcionalmente cuatro:

- a) La ley de hacienda municipal
- b) La ley de ingresos (anual)
- c) El presupuesto de egresos (anual)
- d) El código fiscal municipal

Interesa destacar que la ley de hacienda municipal es expedida por la legislatura local, siendo el ordenamiento jurídico que establece la competencia en materia fiscal, autoriza a la tesorería municipal para recaudar los ingresos y efectuar las erogaciones del ayuntamiento. Establece también las obligaciones y demás atribuciones del tesorero y autoridades fiscales del municipio, señala las tarifas a que debe ajustarse la administración hacendaria, el procedimiento económico coactivo y otras materias similares. Las normas que dictan los ayuntamientos son de observancia general en los mismos e integran un cuerpo de disposiciones que rigen el funcionamiento de la vida municipal.

Por lo que respecta a los ingresos municipales estos provienen de diversas fuentes: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones. Y serán las legislaturas de los estados las que 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 los ingresos disponibles. Es en el código fiscal municipal donde se definen varios conceptos fundamentales como son, los procedimientos para obtener los ingresos fiscales y diversas reglas en cuanto a su administración; determina la forma de ejecución de las resoluciones fiscales; enumera los recursos administrativos; así como el sistema para resolver las controversias ante los tribunales fiscales y la

tipificación de algunos delitos fiscales.

Por lo que podemos concluir, que este conjunto de leyes son las encargadas de establecer las reglas, normas y diferentes conceptos encargados de regular en el ámbito de su competencia la actividad de los municipios en lo que se refiere a la materia fiscal.

**NOTAS.**

---

138. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, ED. COMISION ESTATAL ELECTORAL, TOLUCA DE LERDO, MEXICO, 1990, ARTICULO 135

139. IDEM, ARTICULO 135

140. IDEM, VEANSE ARTICULOS 137 AL 141.

141. IDEM, VEANSE ARTICULOS 143 AL 148.

142. IDEM, VEANSE ARTICULOS 147, 149 Y 152.

143. LEY ORGANICA MUNICIPAL, ED. COMISION ESTATAL ELECTORAL, TOLUCA DE LERDO, MEXICO, 1990, ARTICULOS 18 Y 19.

144. IDEM, VEANSE ARTICULOS 25, 26, 28, 34, 37 Y 39.

145. IDEM, ARTICULO 42.

146. IDEM, VEANSE ARTICULOS 44, 46 Y 47.

147. IDEM, ARTICULOS 48 Y 49.

148. IDEM, ARTICULO 50.

149. IDEM, VEANSE ARTICULOS 56, 58 Y 59.

150. IDEM, ARTICULOS 61 Y 62.

151. IDEM, VEANSE ARTICULOS 65, 66, 67 Y 68.

152. IDEM, VEANSE ARTICULOS 71 Y 73

153. IDEM, VEANSE ARTICULOS 76, 79 Y 80.

154. IDEM, VEANSE ARTICULOS 83, 84 Y 85

155. LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MEXICO, ED. COMISION ESTATAL ELECTORAL, TOLUCA DE LERDO, MEXICO, 1990, VEANSE ARTICULOS 133 AL 138.

156. IDEM, VEANSE ARTICULOS 6, 15, 16, 18 Y 36

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** En la historia de nuestro país encontramos con relación al municipio, que su antecedente más remoto es el CALPULLI, que era un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado, divino o natural, era el mismo. Su origen lo podemos encontrar en la repartición de tierras que hicieron los aztecas cuando llegaron al Valle de México: a cada linaje le correspondía en usufructo un pedazo de tierra y la forma de propiedad era de tipo comunal. Estos grupos formaban barrios o verdaderas unidades autosuficientes en las cuales las familias que lo integraban, producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia. Son estas características y funciones del CALPULLI las que nos llevan a pensar que era una asociación de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifican con el municipio.

**SEGUNDA.-** Durante la conquista, el municipio se dio como una institución política y social, en esa época se funda el primer municipio, "la Villa Rica de la Vera Cruz" este es fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, conforme a las leyes españolas. El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y se subdividió a su vez en provincias y estas tenían una cabecera en la que había un cabildo o ayuntamiento; esta fue la entidad más pequeña de la administración política hispana. En la colonia el municipio se presenta en dos modalidades, primeramente en los primeros años de la conquista aparecen los cabildos indígenas, cuya organización se encontraba íntimamente relacionada con los CALPULLIS, siendo



éstos integrados por indígenas. La otra modalidad que prevaleció por casi todos los años de la conquista son los cabildos españoles que poseían una suficiente independencia y autonomía, debido a que en su aspecto económico y financiero tenían bienes comunes. Estos cabildos fueron substituidos por el régimen de intendencias, que tenían la representación directa de la corona española y su intervención era esencialmente en las finanzas municipales como parte del modelo existente en la metrópoli.

**TERCERA.-** La Constitución Gaditana que tuvo vigencia en nuestro país, es el antecedente de nuestra primera constitución la de 1824. Los principios vertidos de esta se fueron prolongando a través de las subsecuentes, reinvirtiéndose en parte el espíritu de municipio de la primera base constitucional. En la constitución de 1836, conocida como la de "Las Siete Leyes", de corte centralista, el territorio nacional se dividió en departamentos y estos en distritos y partidos. Se consagra que los ayuntamientos fueran electos popularmente y los hubiere en todas las capitales de los departamentos, y que el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaran por las juntas departamentales y por los gobernadores. Pero la ley del 20 de marzo de 1837 suprimió a los ayuntamientos, replazándolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y sub-prefectos. Concluyese que la libertad municipal otorgada por esta constitución era muy relativa. Es en las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, constitución de corte centralista, en la que se concebía al municipio sin autonomía, puesto que este ya no dependía de los prefectos y sub-prefectos, como se establecía en la constitución de 1836, sino ahora serían los gobernadores y las asambleas de los departamentos los que venían a ocupar su lugar, teniendo, además, otras facultades: las de nombrar a los miembros del ayuntamiento, expedir sus ordenanzas, reglamentar los servicios, fijar

el presupuesto y egresos de los mismos. Lo anterior trajo como consecuencia que el municipio dependiera absolutamente del gobierno central. La constitución de 1857, "fue el documento que consignó la primera decisión del pueblo mexicano, apareciendo por primera vez de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas". Por lo anterior, podemos afirmar que el municipio en su organización política, jurídica y en su forma de funcionamiento surge en esta constitución, en efecto, el poder municipal es considerado como una importante garantía de las libertades públicas, quedando su reglamentación supeditada a las constituciones de los estados.

**CUARTA.-** En la época porfirista prácticamente desaparecen las funciones del municipio, pues a los ayuntamientos se les impuso autoridades administrativas superiores, a las que se les denominó partidos, distritos o prefecturas, estando estas a cargo de los prefectos o jefes políticos. El porfiriato se significó por la centralización de las actividades del estado mexicano en todas las ramas. Las decisiones eran tomadas desde el centro y la organización política y jurídica de México, fue conformada de tal modo que el sistema pudiera funcionar eficazmente. Fue en el seno de esta época, en donde se empezaron a gestar las ideas revolucionarias y así tenemos, que en el año de 1906 los hermanos Flores Magón, lanzaron el programa del Partido Liberal, con el reclamo de la supresión de los jefes políticos en los municipios que fueron tan funestos para la república. Esto dio origen a uno de los postulados de la revolución mexicana: "El Municipio Libre".

**QUINTA.-** En la ley orgánica municipal de 1914, expedida por Venustiano Carranza, se establece uno de los antecedentes más importantes del artículo 115,

de la constitución de 1917. En ella se asienta que: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre estas y el gobierno del estado". Ya en la constitución de 1917 se establece la institución municipal consagrándose la libertad del mismo, de su hacienda, aunque no reglamentó su ejercicio. Es el municipio la institución más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México en esta constitución que entró en vigencia el 1o. de mayo de ese año.

**SEXTA.-** Existen diversas tesis al respecto del origen del municipio: Las primeras formas de asociación han tenido las características de relaciones entre clanes, que nos llevan a pensar que esas manifestaciones primarias, fueron el embrión de lo que llegaría a constituirse como una forma de gobierno, conocida como municipio. Históricamente se le conoce como tesis de origen sociológico.

En la jurídica se considera al municipio como el conjunto organizado, con autonomía y autarquía en el desempeño de sus funciones, de la comunidad y su gobierno dentro de un territorio delimitado, libre en el manejo de sus recursos económicos propios y autosuficiente para su existencia. Sin embargo, esta concepción es puramente teórica, ya que en la práctica tanto la autonomía como autarquía están sujetas a factores de tipo político y económico, totalmente centralizados en la federación y el gobierno estatal.

Para la tesis ecléctica el municipio es la agrupación humana e institución jurídica en la que los hombres constituyen grupos sociales localizados estos geográficamente en un territorio y en el que solo el Estado puede aprobar su

constitución como municipios. Deduce que el municipio surge en el momento en el que existiendo la norma, la comunidad llega a un estado de desarrollo tal que hace posible la aplicación inmediata de dicha norma, la que jurídicamente le da calidad de municipio

Otros tratadistas definen al municipio como una circunscripción territorial, con carácter político administrativo, ubicado dentro de un estado y que entraña la forma de descentralización de los servicios públicos. Esta tesis de la descentralización, a juicio del que escribe, es la forma en la que el estado considera al municipio como una circunscripción territorial de carácter político administrativo, en la que se organizan sus elementos administrativos y se descentralizan los servicios públicos, para su mejor realización, es decir, para un buen gobierno. Concluimos que el municipio es la célula base del estado, como institución y órgano jurídico político, el que se encuentra regido por el ayuntamiento que lo administra y gobierna, siendo esta parte esencial de la organización política básica de nuestra federación de estados.

**SEPTIMA.-** El artículo 115 constitucional se encarga de complementar las disposiciones que en materia de federalismo consagra la carta magna, al estructurar jurídica y políticamente a las entidades federativas y al municipio, estableciendo las bases para su organización. Estas bases se refieren a la conformación del municipio, pudiendo concluirse que este es administrado por un ayuntamiento, llamado cabildo o consejo, el cual es un cuerpo colegiado con personalidad jurídica, y solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual. El ayuntamiento es el encargado de la administración de los intereses municipales y es, a la vez, la

autoridad política del lugar, constituyendo así, como el órgano de representación del municipio.

**OCTAVA.-** Al analizar concretamente las reformas constitucionales al artículo 115, se debe de estar muy consciente de que hay que comprender en su exacta dimensión la norma constitucional, valorando esta como la síntesis de las aspiraciones jurídicas y políticas del pueblo mexicano. Esto es, las reformas representan los anhelos y esperanzas de varias generaciones por estructurar un régimen más justo con libertad y respeto a la dignidad de la persona y de las instituciones políticas. Un punto que me parece importante resaltar por la trascendencia que tienen las reformas al artículo 115 constitucional, es lo que se refiere al logro de una mayor y plena capacidad jurídica de los ayuntamientos en cuanto a su ejercicio directo en la administración y prestación de los diversos servicios públicos, para lograr un mayor desarrollo tanto político como social en beneficio de la comunidad municipal. Son estas reformas en su generalidad, las que se refieren a una mayor ordenación de preceptos, en la organización política del municipio y en lo que se refiere a los estados. Haciendo una separación clara y estricta de todos aquellos ordenamientos que se refieren al municipio libre, como célula básica fundamental de la organización política de México.

El artículo 115 constitucional establece en su contenido que el municipio se ubica como parte esencial de la organización política y administrativa de los estados y al mismo tiempo, es la comunidad primordial en la que un grupo de familias vecinadas en el mismo territorio se rige en sus intereses por un gobierno propio. El ejercicio de la capacidad jurídica antes mencionada se definiría como la garantía política para el ejercicio de la democracia, en la que los ayuntamientos son elegidos por la ciudadanía libremente y de manera directa. Es decir, al elegir a sus autoridades o representantes hacen uso del ejercicio democrático del voto,

aspiración máxima de toda sociedad organizada políticamente como estado.

Es el económico, otro aspecto de suma importancia por la que ha luchado el municipio, su ejercicio ha estado sujeto a las legislaturas de los estados como lo señala la legislación constitucional Tanto estatal como federal Estimamos que una de las razones fundamentales de la falta de credibilidad de la comunidad para sus autoridades, es la falta de aplicación de los recursos económicos, motivado, a nuestro juicio, por la falta de autonomía, para obtenerlos. También existe falta de personalidad jurídica propia y real para ejercer la función del gobierno. Es necesario lograr una modificación, de mayor dimensión, a la constitución estatal para que el ayuntamiento tome y ejecute sus propias decisiones. Nos inclinamos a una modificación constitucional para el logro de la autonomía en el ejercicio de la función política y económica del municipio. Nos pronunciamos porque se profundice más en apoyos técnicos, administrativos y financieros para que los propios municipios elaboren sus planes de desarrollo conforme a las necesidades particulares de cada uno de ellos y en su aspecto político la participación de la comunidad municipal sea mayor.

**NOVENA.-** Es el nivel constitucional federal y estatal donde se establece el marco jurídico básico del municipio. La constitución estatal dedica un capítulo especial al municipio reglamentándolo de manera general y haciendo alusión a la creación y ejercicio municipal. También reglamenta la composición e instalación de los ayuntamientos, las facultades y obligaciones del mismo, su patrimonio y hacienda municipal, recogiendo el espíritu contenido en el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. En la constitución estatal se hace referencia al municipio como la base de la división territorial y de la

organización política y administrativa del estado, representando de esta forma, la democracia, entendida esta como la manifestación primaria de la voluntad ciudadana para designar a sus autoridades y representantes con las que tiene contacto inmediato. Es en el nivel orgánico donde se establecen las bases de integración, instalación, organización y funcionamiento de los órganos de gobierno y administración del municipio en el Estado de México. Este nivel está formado por la ley orgánica municipal, la ley de hacienda municipal, la ley de ingresos municipales y otras disposiciones legales que tienen relación con el ámbito de competencia propia del municipio. En el nivel reglamentario, se señalan las bases de la organización de la administración pública en la vida comunitaria del municipio, este nivel normativo está formado por el bando de la policía y buen gobierno y el conjunto de reglamentos municipales que expide el ayuntamiento; por lo tanto, este nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad del gobierno municipal.

En conclusión, las relevantes funciones de la constitución estatal y de la ley orgánica municipal, son las de establecer las bases para la integración, organización, y funcionamiento del ayuntamiento y de los principales órganos políticos y administrativos del municipio y las consecuentes modificaciones en el ejercicio de todas y cada una de sus atribuciones.

**BIBLIOGRAFIA.**

1. **ACOSTA ROMERO, MIGUEL.**  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 9a. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1990.
2. **ALBI, FERNANDO.**  
LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO, 2A EDICION.  
EDITORIAL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION  
MADRID, ESPAÑA, 1966
3. **ALVAREZ GUENDIN, SABINO.**  
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL". 2a. EDICION  
EDITORIAL BUSH.  
BARCELONA, ESPAÑA, 1953
4. **BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.**  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 7A EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1989.
5. **CARMONA ROMANY, ADRIANO.**  
NOTA SOBRE LA AUTONOMIA MUNICIPAL, 3a. EDICION.  
EDITORIAL LIBRERIA DE LA HABANA  
CUBA, 1953.
6. **CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.**  
EDITORIAL COMISION ESTATAL ELECTORAL  
TOLUCA DE LERDO. MEXICO, 1990.



7. **CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.**  
EDITORIAL COMISION ESTATAL ELECTORAL  
TOLUCA DE LERDO. MEXICO, 1990
8. **CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA.**  
PROMULGADA EL 19 DE MARZO DE 1812.
9. **COUTIÑO LEMUS, JORGE AMADOR.**  
HACIA UNA REFORMA DEL ARTICULO 115 EN MATERIA  
CONSTITUCIONAL, 5A. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA. S.A  
MEXICO, 1978
10. **DE ACOSTA, ESQUIVEL J.**  
EL FUERO DEL MUNICIPIO, BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL  
ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, 3A. EDICION.  
EDITORIAL JUS.  
COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS, MEXICO, 1948.
11. **DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.**  
EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO, 5A. EDICION.  
EDITORIAL JUS.  
MEXICO, 1947.
12. **DE LA LLAVE GIL, JOAQUIN.**  
EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA Y EN NUESTRA CONSTITUCION.  
TESIS PROFESIONAL.  
UNAM, 1976.
13. **DE TOCQUEVILLE, ALEXIS.**  
LA DEMOCRACIA EN AMERICA, 4A. EDICION.  
EDITORIAL. FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
MEXICO, 1963.
14. **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 29 DE AGOSTO DE 1928,**  
TOMO XLIX, NUM. 40.

15. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 29 DE ABRIL DE 1933.  
TOMO LXXXVI, NUM. 44.
16. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 8 DE ENERO DE 1943.  
TOMO CXXXVI, NUM 6
17. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 12 DE FEBRERO DE 1947.  
TOMO CLX, NUM. 35.
18. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 17 DE OCTUBRE DE 1953.  
TOMO CC, NUM. 39.
19. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 6 DE FEBRERO DE 1976.
20. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977.
21. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.
22. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 17 DE FEBRERO DE 1987.
23. DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL.  
HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA.  
1A. EDICION.  
EDITORIAL PEDRO ROBREDO  
MEXICO, 1939.
24. DICCIONARIO DE LA LENGUA, 2a. EDICION.  
EDITORIAL ARGOS VERGARA, S.A.  
BARCELONA, ESPAÑA.
25. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, 3a. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A Y EDITORIAL UNAM.  
MEXICO, 1989.
26. "ENCICLOPEDIA DE MEXICO", 1A. EDICION.  
VARIOS AUTORES.  
MEXICO, 1977.

27. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, 1a. EDICION.  
EDITORIAL DRISKILL, S.A  
ARGENTINA, 1984.
28. ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA "EUROPEO-AMERICANA".  
EDITORIAL ESPARZA-CALPE, S.A.  
MADRID, ESPAÑA.
29. ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO.  
APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO, 2A. EDICION  
EDITORIAL ROBREDO.  
MEXICO, 1948
30. FRAGA, GABINO.  
DERECHO ADMINISTRATIVO, 28a. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1989.
31. HERNANDEZ GAONA, PEDRO EMILIO.  
DERECHO MUNICIPAL.  
EDITORIAL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.  
MEXICO, 1991.
32. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.  
EDITORIAL SECRETARIA DE GOBERNACION  
MEXICO, 1985.
33. LIII LEGISLATURA, CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA  
UNION.  
DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE LAS  
CONSTITUCIONES.  
MEXICO, 1985.
34. LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO 1814-1991, H. CONGRESO DE LA  
UNION.  
EDITORIAL COMITE DE ASUNTOS EDITORIALES.  
MEXICO, 1991.

35. LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE MEXICO.  
EDITORIAL COMISION ESTATAL ELECTORAL.  
TOLUCA DE LERDO MEXICO, 1990.
36. LEY ORGANICA MUNICIPAL.  
EDITORIAL COMISION ESTATAL ELECTORAL.  
TOLUCA DE LERDO MEXICO, 1990.
37. MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCION. TEXTO VIGENTE 1993, CON EL COMENTARIO DE CADA UNO DE LOS ARTICULOS DE EMLIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO.  
EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA.  
MEXICO, 1993.
38. MIRANDA, JOSE.  
LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES POLITICAS MEXICANAS, 2A.EDICION.  
EDITORIAL INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO.  
MEXICO, 1952.
39. MOISES VIÑAS, HECTOR.  
EL MUNICIPIO LIBRE, BREVES CONSIDERACIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL  
EDITORIAL ROBREDO.  
MEXICO, 1948.
40. MORENO, DANIEL.  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 14a. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S A.  
MEXICO, 1990.
41. MONTAÑO, AGUSTIN.  
MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, 2a EDICION.  
EDITORIAL TRILLAS, S.A.  
MEXICO, 1985.

42. **MOYA PALENCIA, MARIO.**  
TEMAS CONSTITUCIONALES, 2a. EDICION  
EDITORIAL UNAM.  
MEXICO, 1983.
43. **MORENO, DANIEL.**  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 11A.EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO 1990.
44. **MUÑOZ, VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, MARIO.**  
ELEMENTOS JURIDICOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO,  
1A.EDICION.  
EDITORIAL UNAM.  
MEXICO, 1979.
45. **OCHOA, CAMPOS MOISES.**  
LA REFORMA MUNICIPAL, 3A EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1979.
46. **OCHOA CAMPOS, MOISES.**  
"EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO", GACETA MEXICANA DE  
ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL, 1A. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1989.
47. **OVALLE FABELA, JOSE.**  
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO EN MEXICO.  
REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO EN MEXICO.  
EDITORIAL UNAM.  
MEXICO.

48. **QUINTANA ROLDAN, CARLOS F.**  
PRINCIPIOS Y CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LAS REFERENCIAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, REALIZADAS EN LA ACTUAL ADMINISTRACION FEDERAL (1982-1988), EN REVISTA DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. NUM 15  
EDITORIAL SECRETARIA DE GOBERNACION  
MEXICO, 1987, MAYO-JUNIO
49. **RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA.**  
DERECHO MUNICIPAL, 1A EDICION  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1985
50. **ROMERO FLORES, JESUS.**  
LA REFORMA MUNICIPAL, 1a EDICION  
EDITORIAL. PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1985
51. **SENTIES DE BALLESTEROS, YOLANDA.**  
REFORMA MUNICIPAL Y REGLAMENTACION, EN REVISTA DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, NUM 8.  
EDITORIAL SECRETARIA DE GOBERNACION  
MEXICO, 1986, MARZO- ABRIL.
52. **SERRA ROJAS, ANDRES.**  
DERECHO ADMINISTRATIVO.  
EDITORIAL PORRUA, S.A  
MEXICO, 1988.
53. **SAYEG HELU, JORGE.**  
INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 1a.  
EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1987.

54. **TENA RAMIREZ, FELIPE.**  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 24a. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
MEXICO, 1990
  
55. **TENA RAMIREZ, FELIPE.**  
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1983, 12A. EDICION.  
EDITORIAL PORRUA, S.A  
MEXICO, 1983.
  
56. **TOSCANO, SALVADOR.**  
LA ORGANIZACION SOCIAL DE LOS AZTECAS, 5A. EDICION.  
EDITORIAL JUS.  
MEXICO, 1977.