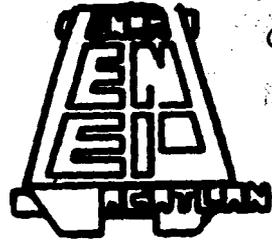




**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE
ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**



105

24

FALLA DE ORIGEN

**"ANALISIS JURIDICO DE LA NORMATIVIDAD
DE LOS GIROS INDUSTRIALES, COMERCIALES
Y DE SERVICIOS EN LOS MUNICIPIOS DEL
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 :
HECTOR ENRIQUE FLORES PEREZ**

**ASESOR DE TESIS:
LIC. MARIO ENRIQUE MARTINEZ HERRERA**

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1995



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.

DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

Que al darme la vida me lo dieron todo y siguen siendo todo en mi vida.

A MI ESPOSA:

Que con su apoyo, paciencia y mucho amor, me inspira a seguir adelante con cariño, amor y paz.

A MI HIJA ADRIANA ELENA:

Que al ver sus ojitos tan llenos de vida me inspiran a seguir superandome para que siempre tenga todo lo que yo tuve; amor, esperanza y vida plena.

A MI TIO HECTOR:

Que con su magnificencia para practicar el Derecho, me inspiró a seguir esta magnífica profesión.

A LOS SEÑORES GERARD NOUGUE Y PIERE CHAUVET:

Que sin su ayuda y consejos a través de todos estos años, esto no sería posible.

A MIS HERMANOS:

Ricardo, Marcela, Yolanda y Karina
Que siempre han estado junto a mí con su apoyo y comprensión.

**A TODOS MIS PROFESORES
DE LA ENEP ACATLAN:**

Que gracias a su ánimo por compartir sus conocimientos, siempre con paciencia y profesionalismo, hoy es posible esto.

A MIS AMIGOS:

Porque siempre han estado cuando los he necesitado; en las buenas y en las malas.

A MI HIJO (A):

Porque para cuando nazca deseo poder darle la satisfacción de haber cumplido con esta tarea.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
OBJETIVO.....	3
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.....	4
1.1 Origen y Evolución del Municipio.....	5
1.2 ¿Qué es el Municipio?.....	6
1.3 Las Primeras Ciudades.....	8
1.4 En Grecia.....	9
1.5 En Roma.....	12
1.6 En España.....	14
1.7 En la Colonia.....	16
1.8 El Municipio Indígena en México.....	32
1.9 La Cultura Azteca.....	36
1.10 La Constitución de Cádiz.....	48
CAPITULO SEGUNDO. EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA DE MEXICO..	55
2.1 Sentimientos de la Nación.....	56
2.2 En la Constitución de 1824.....	56
2.3 En la Constitución de 1836.....	64
2.4 En la Constitución de 1842.....	68
2.5 En la Constitución de 1857.....	70
2.6 Durante el Porfirismo.....	73
2.7 En la Constitución de 1917.....	75
2.8 El Municipio y el Constituyente de 1917.....	82
2.9 Texto del Proyecto de los Estados de la Federación.....	87

	PAG.
2.10 Texto Aprobado Título Quinto de los Estados de la Federación.....	88
2.11 El Municipio de 1917 a 1982.....	89
2.12 Ley Orgánica Municipal.....	100
2.13 Reglamento Municipal.....	104
2.14 Presidente Municipal.....	109
2.15 Síndicos.....	112
2.16 Regidores.....	113

CAPITULO TERCERO. MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 115.....	116
3.2 Reformas Constitucionales al Art. 115.....	119
3.3 Reforma Municipal al Art. 115 de 1983.....	130
3.4 Constitución Política del Estado de México.....	161
3.5 Ley Orgánica Municipal.....	164
3.6 Reglamento de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios (Tipo).....	171
3.7 Requisitos para la Obtención de Licencias de Funciona- miento.....	174
3.8 Del Funcionamiento de los Establecimientos Industriales Comerciales y de Servicios.....	177
3.9 De la Verificación al Cumplimiento a las Disposiciones Legales.....	179
3.10 Medidas de Seguridad.....	182
3.11 Sanciones.....	182
3.12 Recursos.....	186

	PAG.
3.13 Transitorios.....	187
CAPITULO CUARTO. ESTRUCTURA ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS.....	189
4.1 Soberanía Estatal y Autonomía Municipal.....	194
4.2 Descentralización y Autonomía Municipal.....	197
4.3 Relaciones entre el Estado y el Municipio.....	201
4.4 Municipio Sociopolítico y Ayuntamiento.....	202
4.5 División de Poderes en el Seno del Municipio.....	203
4.6 División de Poderes en el Derecho Municipal Positivo Mexicano.....	207
4.7 Presidente Municipal.....	212
4.8 Función Ejecutiva Municipal.....	216
4.9 Funciones del Cabildo como Cuerpo Colegiado.....	218
4.10 Síndicos.....	222
4.11 Regidores.....	226
4.12 Funciones de los Regidores.....	227
4.13 Funciones de los Regidores en el Derecho Positivo Mexicano.....	229
4.14 Función Legislativa Municipal en el Derecho Positivo Mexicano.....	232
4.15 El Bando de Policía y Buen Gobierno como Función Legislativa Municipal. (Bando Municipal).....	234
4.16 Inspectores.....	236
CONCLUSIONES.....	240
BIBLIOGRAFIA.....	242
APENDICES.....	245

INTRODUCCION

La idea del Municipio que hoy se tiene, ha sido el producto de árduas y encarnizadas luchas entre lo que los gobernantes han querido que sea, y lo que el pueblo desearía que fuese.

En el Primer Capítulo haremos un análisis de Grecia y Roma, inicialmente, ya que como iniciadores de este tipo de asentamientos humanos y -- forma de organización política.

Posteriormente en el tiempo del Imperio Español que practicaría una forma híbrida de gobernar, ya por las conquistas Romanas y de los Moros y la suya misma. Traslado esta forma de gobierno a las tierras de la -- Nueva España. Es en la Colonia entonces en donde se verificaría el estilo de gobernar de los españoles. Y México habría de recibir esta forma -- de gobernar primero por la instalación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, posteriormente por la erección del primer ayuntamiento Metropolitano en Coyoacán.

La Constitución de Cádiz --la analizaremos también-- como forma legal del funcionamiento ya democrático del Municipio, y como ley expos-facto -- de la prohibición de la venta de cargos municipales, trasladándose al título sexto de la propia Ley Gaditana.

El Capítulo Segundo, lo examinaremos a la luz de los cambios que habrían de suceder en la vida Independiente y Constitucional de México, por

ejemplo con las Constituciones de 1824, 1836, 1843 y 1857, finalizando -- con la de 1917 postrevolucionaria, esta última como detonador para el nuevo cambio político en el país, por sus nuevas y frescas formas de hacer - política en especial para el municipio.

En el Capítulo Tercero, haré un análisis constitucional primeramente y de otros cuerpos legales como son la Constitución Política del Estado - Libre y Soberano de México; así como su Ley Orgánica Municipal. Y posteriormente haré el análisis y propuesta de un Reglamento de Giros Indus- - triales, Comerciales y de Servicios.

En el Capítulo Cuarto, y como consecuencia del anterior, analizaré - también las facultades, atribuciones y prohibiciones de los Integrantes - del Ayuntamiento hasta el nivel de los Inspectores, con objeto de deslin- dar responsabilidades, remarcar obligaciones exclusivas de dichos funcio- narios municipales, a fin de destacar la necesidad de la capacitación téc- nica, jurídica y humana de estos empleados.

**"ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMATIVIDAD DE LOS GIROS INDUSTRIALES,
COMERCIALES Y DE SERVICIOS EN EL MUNICIPIO
EN EL ESTADO DE MÉXICO".**

OBJETIVO

Se realizará un análisis jurídico-político de los requisitos legales para la obtención de una licencia de funcionamiento, a efecto de determinar el grado de desarrollo urbano y económico del municipio.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1 Origen y Evolución del Municipio.

Existen dos hipótesis fundamentales acerca del origen del municipio: la primera es la jusnaturalista o sociológica que afirma que el municipio se deriva del derecho natural, es decir, de las necesidades del grupo humano; la segunda es la positivista, según la cual el municipio es producto directo de la Ley y poco o nada tiene que ver con las necesidades del grupo.

En cuanto al concepto de municipio, existen diversas definiciones, como la del doctor Gabino Fraga, para quien el municipio es la descentralización de los servicios públicos. Otros juristas, en cambio, han afirmado que para considerar a una población como municipio, sólo es necesario poner un límite al número de habitantes.

Moisés Ochoa Campos, por su parte, señala que existen dos tipos de municipio:

a) El Natural, considerado como el agrupamiento humano dentro de un área territorial determinada, donde los miembros del grupo tienen relaciones de mutua ayuda, pero no mantienen nexos políticos entre ellos; y

b) El Político, donde existen instituciones oficiales con funciones de servicio, o sea: cuando las relaciones de un grupo se institucionalizan creando puestos políticos, el municipio pasa de natural a político. ⁽¹⁾

(1) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. México, D.F., Ed. Porrúa 1968, p. 29.

"El municipio es, pues, una comunidad natural o necesaria, y no sólo un producto puramente legal, estrictamente jurídico", dice Sergio Francisco de la Garza, y añade: "Es una realidad sociológica que el Derecho y el Estado tiene que reconocer y admitir, pero que en ninguna forma pueden -- pretender crear, ya que en el orden del tiempo, el municipio es anterior al Estado". (2)

1.2 ¿Qué es el Municipio?

La palabra municipio derivada del latín municipium (singular), y éste de munus, que significa cargo u oficio, también función u obligación - de hacer algo; y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar.

En traducción libre podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad. Pero de manera más específica, por la raíz latina - de munus, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios; de ahí que, de acuerdo con este concepto, en los orígenes del municipio asumir el cargo de munícipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habido por la comunidad.

El edil, consejal o miembro de un ayuntamiento era el encargado, entre los romanos, de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de los templos, las casas y las calles de la ciudad; en razón de --

(2) DE LA GARZA, FRANCISCO. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. México, D.F. Ed. Jus, 1947, p. 58.

ello, se conocía al funcionario municipal como regidor o presidente, o -- bien, se le daba el nombre de edil, que viene de la voz latina: aedilis, y ésta de la voz aedes, que significa casa, de donde edil y edificar quedan emparentados.

Moisés Ochoa Campos, da la siguiente definición de municipio.⁽³⁾

El municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;
- b) asentada en un territorio jurídicamente delimitado;
- c) con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d) reconocida por el Estado con base de su organización política y - administrativa.

Se ha dicho que el municipio es la célula básica de la Nación y que, como tal, tiene funcionamiento propio y cuenta con autonomía relativa; es to es, que forma parte de un tejido, lo que lo hace interdependiente con los demás municipios, con el Estado y con la Nación.

El municipio, según Ochoa Campos, tiene las siguientes finalidades:

- a) Garantizar la seguridad de su territorio;
- b) Garantizar el orden público;
- c) Garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos; y

(3) OCHOA CAMPOS, MOISES. El Municipio, su Evolución Institucional. México, D.F. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de BANOBRAS, 1981, p. 12.

d) Garantizar la justicia municipal. (4)

Para algunos autores, sus funciones son las mismas que las del Estado o la Nación; pero, ¿dónde empieza y dónde termina la libertad municipal? ¿Se puede concebir al municipio como un Estado dentro de otro Estado? para responder a estas interrogantes, cabe señalar que los municipios son autónomos, administrativamente hablando, pues son los que mejor conocen sus problemas, saben con qué elementos cuentan y tienen a su cargo la administración de los bienes y servicios existentes dentro de su territorio.

1.3 Las Primeras Ciudades.

La administración municipal surge junto con las ciudades que nacieron antes que los estados y naciones. No se puede decir que las primeras ciudades hayan sido municipios, porque no cumplían con los requisitos del municipio moderno, tales como ser reconocidos por un Estado o contar con un gobierno representativo.

Sin embargo es importante advertir que el municipio no siempre ha estado ligado a la administración de las ciudades, sino que, de acuerdo con la historia, en épocas muy antiguas existió el municipio primitivo de carácter agrario.

En lo que se refiere al nacimiento de los centros urbanos, podemos -

(4) OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. cit., P. 12.

encontrar también varias teorías. Una de las más aceptadas señala que algunas ciudades primitivas necesitaban un sistema de gobierno y una serie de leyes para administrar los bienes y servicios que ofrecían a sus habitantes, así como también para regular la vida social de los mismos, y fue en esas ciudades en las que se sembró la semilla que siglos más tarde - fructificaría en diversos sistemas municipales, entre ellos el griego y el romano, que tanta importancia tiene en los regímenes occidentales modernos, entre los que se encuentran el de nuestro país.

A partir del surgimiento de esos sistemas de gobierno, las ciudades evolucionaron notoriamente.

Sus habitantes gozaron de los servicios que carecían cuando vivían aislados, al mismo tiempo que desarrollaron la división del trabajo y las labores cooperativas.

1.4 En Grecia.

El pueblo griego es uno de los más importantes de la antigüedad, por que de él surgen los aspectos esenciales de organización de la "polis" o ciudad. Ellos se preocupaban de atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes y la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad.

En un principio, la antigua Grecia era regida por un sistema patriarcal que poco a poco fue cediendo el paso al sistema de gobierno de la ciudad, y hoy sabemos que la civilización griega no hubiera sido posible sin

el desarrollo de este sistema de gobierno, que permitió el crecimiento de las ciudades y florecimiento en éstas de la filosofía, de las artes y -- las ciencias. (5)

Solón, personaje de aquella época, dictó leyes que estuvieran por en cima de la voluntad o capricho de los gobernantes. Todos los atenienses tenían voz y voto en las asambleas pues en la ciudad de Atenas los asuntos de interés público tenían que consultarse a los ciudadanos, y había -- muy pocas oportunidades de tomar decisiones a sus espaldas.

La población se dividía en tribus, y éstas a su vez se dividían en -- demos, que eran una especie de barrios con gobierno propio, esto es, los demos, eran comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa, en las que los ciudadanos se organizaban para ejercer sus dere-- chos y cuyo dirigente era el demarca, elegido por el pueblo.

"Es necesario darse cuenta de que el demos es el cuerpo de miembros de la ciudad y no de todos sus habitantes, pues los esclavos y los mete-- cos están excluidos; no es el hombre sino el ciudadano lo que tiene valor; ese es, por lo menos, el principio. El demos reunido es soberano; sus -- atribuciones son universales y sus poderes ilimitados". (6)

La administración municipal actual, guarda algunas reminiscencias -- griegas, pues en las ciudades helénicas había funcionarios encargados del

(5) Ibid.

(6) BERR, HENRI. Prólogo a la Ciudad Griega de G. Glotz. México, D.F., -- UTEHA, 1957. La Evolución de la Humanidad, t. XV.

orden, regulación de mercados, vigilancia de pesas y medidas, receptoría de cuentas y otros.

El municipio romano se caracterizó por contar con cuerpos "edilicios" que mejoraron la organización municipal, ya que al otorgar al "edil" responsabilidades para gobernar la ciudad, también tenía el poder para juzgar administrativamente las acciones de su jurisdicción. Asimismo, son los romanos quienes inician de manera ordenada y sistemática la recopilación de leyes que se refieren a la administración municipal.

Los municipios romanos, al igual que los griegos, administraban los servicios públicos, tales como el suministro de agua, servicio de bomberos, drenaje, construcción y mantenimiento de caminos y puentes, limpieza de las calles y vigilancia de mercados.

"Pero no hay que dudar que roma debió mucho a este antecedente griego para la constitución y el perfeccionamiento de sus servicios municipales. Posiblemente la institución de los ediles, cuyas atribuciones tanto se asemejan a las de los astynomos y agoranomos griegos, se haya inspirado directamente en un antecedente helénico. En cualquier caso hay dos hechos seguros: la esfera de atribuciones y la reglamentación de la actividad del colegio edilicio son, en líneas generales, análogas, y, por otra parte, no hay duda de que la ley de Pérgamo influyó directamente en la redacción de la ley Julio Municipalis".⁽⁷⁾

(7) HOMO, LEON. La Roma Imperial y el urbanismo en la Antigüedad. México D.F. UTEHA, 1956. Biblioteca de Síntesis Histórica, p. 16.

Los romanos hicieron posible la existencia de un Estado que aglutinara en su seno varios municipios, cada uno de éstos con una autonomía relativa y con sus gobernantes, entre ellos los "ediles", que vigilaban el buen funcionamiento de los servicios urbanos.

De ahí que se considere el demos griego como el primer antecedente histórico del municipio.

1.5 En Roma.

El pueblo romano en muchos aspectos era semejante al griego.

Entre los romanos también existía el sistema patriarcal. el paterno tenía derecho a la completa ciudadanía romana.

Los romanos calificaron sus municipios de la siguiente forma:

1. Municipios con derecho completo.
2. Municipios con sólo parte del derecho.
3. Municipios con derechos a conservar su legislación.
4. Municipios que adoptaron la legislación de Roma.⁽⁸⁾

El municipio romano estaba formado por un territorio, una asamblea general formada por todo el pueblo y un cuerpo deliberante llamado curia.

Los funcionarios municipales romanos eran los siguientes:

1. Los "diunviro", como órgano ejecutivo colegiado, con facultades judiciales y legislativas.

(8) OCHOA CAMPOS, MOISES. Op. cit. p. 64.

2. Los "ediles", con funciones de policía en general para cuidar de la seguridad, la higiene y las costumbres.
3. El "curator", funcionario encargado de velar por los intereses -- fiscales.
4. El "defensor civitatis", con funciones de supervisión de la inversión de las rentas y de defensor de los contribuyentes.⁽⁹⁾

En roma hubo dos tipos de municipio: los llamados mⁿicipia foederata⁽¹⁰⁾ que gozaban de los derechos de la ciudadanía romana y disfrutaban de la independencia administrativa, y los mⁿicipia cerita, que no tenían derecho a la completa ciudadanía romana, pero que se les respetaba su organización local.

Con el tiempo, la república romana moría y con Julio César aparece el imperio romano. En esta época el poder se centralizó en la persona -- del César. Hay que indicar que aquí no se trata de la unidad del Estado, sino del estrangulamiento del gobierno municipal y, por ende, de la vida ciudadana.

En el año 131 de nuestra era, bajo el gobierno de Adriano, desaparece la desigualdad jurídica entre los municipios romanos.

Los romanos dominaron casi toda Europa, gran parte del Asia Menor y el norte de Africa: entre sus dominios se encontraba España, donde implan

(9) Ibid.

(10) En el latín singular de municipio es municipium, el plural es municipia.

taron su régimen municipal, mismo que adoptaron los españoles con algunas variantes, y del municipio romano se derivaron algunas características a todos los países de habla castellana, incluyendo el nuestro.

1.6 En España.

Durante la Edad Media, España estuvo dividida en pequeños reinos y, además, vivía una eterna lucha contra los árabes.

"Lo cierto es que las poblaciones durante la Reconquista, época en que comenzaron de nuevo a florecer las libertades municipales, tuvieron distintos orígenes. En ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población, atrayendo gente a ellos, con el objeto de que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores, por ser los más afectados por las luchas. Dichas franquicias y privilegios tomaron el nombre de fueros de frontera".⁽¹¹⁾

Los españoles adoptaron el municipio romano y, al mismo tiempo, le introdujeron algunas reformas provenientes de la organización visigoda.

El feudalismo acaba con los municipios en casi toda Europa pero, a pesar de todo, "... El siervo, en pleno régimen de servidumbre, llegó a ser miembro de la comuna, lo mismo que el pequeño burgués llegó a elevarse a la categoría de burgués bajo el yugo del absolutismo feudal"⁽¹²⁾, y

(11) DE LA GARZA, FRANCISCO S. Id. p. 18.

(12) K.H. MARX y F. ENGELS. Manifiesto del Partido Comunista, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1955 t. 1, p. 33.

efectivamente, los siervos y comerciantes formaron municipios.

Durante la Edad Media, los consejos municipales eran autónomos política y administrativamente. Se integraron con posteridad dos consejos municipales: uno popular y otro constituido por funcionarios. El popular se conocía como cabildo abierto, y el segundo se llamaba cabildo secular, el cual fue conocido más tarde como Ayuntamiento.

Los señores feudales empezaron a incrementar su poderío a costa de los municipios, lo que obligó a que los funcionarios municipales se reunieran en León el año de 1020 y, junto con el Rey Alfonso V de Castilla, promulgaron el fuero de León.

Posteriormente, el Rey Alfonso VII reunió unas cortes que fortalecieron al municipio, al confirmar los fueros de León, con lo cual, los derechos de que gozaban los ciudadanos de los municipios medievales españoles sirvieron de modelo para las legislaciones municipales.

Jaime el Conquistador por su parte, estableció un sistema de ingresos que evitó la explotación tributaria de los señores feudales; de este modo, los municipios se aliaron al Rey para acabar con el enemigo común: los feudos. Sin embargo, entre el Rey Alfonso El Sabio y la burguesía -- con la democracia municipal, ya que el primero promulgó el Código de las Siete Partidas, que según los juristas están basadas en el Derecho Canónico y en el Derecho Romano y los burgueses se apoderaron de los ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los cabildos abiertos.

Durante la Edad Media los españoles defendieron con gran ahínco sus instituciones municipales, mientras que los reyes las apoyaban o las atacaban según su conveniencia; si ocurría alguna calamidad, originada en -- las luchas internas o por desastres naturales, los reyes otorgaban gra- - cias y libertades a ese municipio o ciudad con tal de reprobarla, pero si los reyes se sentían lo suficientemente fuertes, decretaban leyes y nom-- braban funcionarios con el propósito de debilitar la autonomía municipal y, de esta forma, ejercer un control directo sobre las poblaciones de su reino. un tipo de funcionario que afecta a los municipios americanos, en tre ellos a los de México, fue el corregidor, cuya misión era ejercer su autoridad sobre las poblaciones y presidir las juntas municipales. Los - primeros corregidores aparecieron en España por el año de 1396, durante - el reinado de Enrique III.

A la acción de Alfonso El Sabio, siguió la de Alfonso XI, que acabó con los puestos de elección popular. Por esta causa, los municipios lle- garon a América como simples corporaciones administrativas intervenidas - por el poder central.

1.7 En la Colonia.

En su Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Bernal Díaz del Castillo, refiere que después de la llegada de Cortés a las cos- tas de Chalchihuecan, actual Estado de Veracruz, un grupo de parientes y amigos de Diego de Velázquez, Gobernador de Cuba y en aquel entonces Co- mandante en Jefe de Cortés, se empeñaban en que todos los que con Cortés

habían llegado a las costas de México, se volviesen a la isla, una vez hechos los rescates que ya consideraban suficientes para haber justificado su aventura.

Era el rescate lo que les movía; el oro, sobre todo, el que ya habían acumulado y no el deseo de poblar, por lo que entre otros argumentos alegaban que Cortés no tenía autorización para hacer poblamientos ni para seguir adelante en la empresa de la conquista.

Cortés, con sus compañeros más cercanos, entre ellos Alonso Hernández Portocarrero, Pedro de Alvarado, Cristóbal de Olid, Alonso de Avila, Juan de Escalante, Francisco Montejo y el propio Bernal Díaz, dio su primer gran paso en política que le daría la legalidad, para ir al encuentro del poderoso Moctezuma.

Los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el Primer Municipio y Cabildo formados en México a la usanza del derecho municipal español de la edad media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519.

Esta fundación, como ya se mencionó no obedeció al deseo de fincar la estructura jurídico-política del territorio por conquistar, sino para investir a Cortés de autoridad para realizar la conquista en México, que le había sido retirada por Diego Velázquez, gobernador de Cuba, en los incidentes que precedieron a su partida a la Habana.

Una vez creada la autoridad de la Villa de la Veracruz, Cortés, vien

do en el Ayuntamiento el representante del Emperador en las nuevas tierras, le entrega sus deficientes poderes, y es nombrado, a su vez, Justicia Mayor y Capitán General. En esta forma se independiza Cortés de Velázquez, quedando eximido de la obligación de cumplir sus órdenes y legaliza la autoridad con que va a iniciar la conquista.

Al respecto, Bernal Díaz del Castillo comenta:

"Y luego le dimos poderes muy vastísimos, delante de un escribano -- del rey que se decía Diego de Godoy... Y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una Villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en viernes Santo de la Cruz, y rica por aquel caballero... que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por capitán general, el cual era Alonso Hernández de Puertocarrero.

"... Y fundada la Villa, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo, porque no estaban muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos; y diré cómo se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo de Mejía, y contador Alonso de Avila, y alférez a Fulano Corral... y alguacil del -

real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero". (13)

Así nació, de manera formal, el primer ayuntamiento de la América -- continental, en un acto legalista de Cortes, apoyado en la "unánime" voluntad de sus acompañantes, y para el propósito de independizarse de la autoridad de Velázquez, "hasta que su Majestad otra cosa mandase".

Aunque con el disgusto de los velazquistas, algunos de los cuales -- fueron hechos prisioneros, después que obtuvieron la liga y la amistad de más de 30 pueblos totonacas, los fundadores del ayuntamiento acordaron poblar la Villa Rica y trazaron la iglesia, la plaza, las atarazanas y una fortaleza, con la ayuda de los indios y "desde Cortés, que comenzó el primero y sacar tierra a cuestras y piedras y ahondar los cimientos, como todos los capitantes y soldados".

Son de Cortés las primeras ordenanzas que empiezan por aplicar en la recién fundada capital de la Nueva España, conquistada que fue la Tenochtitlan indígena. Y no fue sino hasta 1573, cuando Felipe II expidió, de modo general, las famosas Ordenanzas sobre Descubrimiento. Población y Pacificación de las Indias, que perduraron hasta 1776, cuando se dictaron las Ordenanzas de Intendentes.

(13) La imprecisión de Bernal Díaz en la fecha de la fundación hace que los historiadores no concuerden en el día que se constituyó el ayuntamiento: unos dicen que fue el Viernes Santo 22 de abril de 1519, -- otros que el 3 de mayo del mismo año. Pero el hecho firme es que a partir de este acto jurídico, se inicia la legislación municipal que dio vida a esta institución durante el virreinato y que llega hasta nuestros días en toda la tradición que se tuvo en las ciudades griegas y romanas, y se consolida en las comunas españolas.

El proceso de nacimiento y desarrollo del Municipio en México, durante la Colonia, podrán entenderse mejor al considerar lo acontecido en el Valle de México a la llegada de los españoles al mando de Cortés, según lo describe Miguel Messmacher en su libro "La Ciudad de México; Pasado, Presente y Futuro".

"A diferencia de lo que hicieron en otras porciones del continente, en México los españoles fundaron la capital de sus posesiones, no sobre la costa sino tierra adentro, en el emplazamiento de la antigua capital mexicana, aprovechando las ventajas políticas y aun físicas que esto les reportaba.

Esta elección la hicieron después de algunos titubeos y de considerar otras posibilidades, inclusive en el interior del Valle de México. Vencidas las dudas, el primer Municipio del Valle, el de Coyoacán, fundado en 1521, se trasladó en 1524 a la que sería la ciudad de México.

En un principio la autoridad municipal fue muy extensa. Abarcaba casi toda el área conquistada en esos primeros años y dejaba fuera, con límites no muy precisos, el área de influencia en Veracruz, primer ayuntamiento en tierras mexicanas y el de los municipios de Antequera, San Luis Potosí, Zacatula y Pánuco, periféricos al de México.

El gobierno español empezó con el autoestablecimiento del Concejo Municipal (cabildo, ayuntamiento en 1519, en Veracruz).

Cuando Cortés inició su marcha tierra adentro, el Consejo lo eligió

"gobernador y principal de justicia del país", títulos que se confirmaron en Real Cédula de 1522.

La principal institución política en los pueblos españoles era el Cabildo o Concejo Municipal. Establecer éste era el primer acto en la fundación de un pueblo colonial.

La Nueva España fue gobernada desde la ciudad de México por gobernadores reales y enviados. Este sistema duró hasta 1529, fecha en que se estableció la primera Audiencia. Después de 1535 los asuntos de gobierno fueron manejados por el virrey, en tanto que la Audiencia continuó como supremo tribunal y como cuerpo consultivo.

El aparato de gobierno español estaba dividido en cinco ramas horizontales; Gobierno (Administración Civil), Justicia, Militar, Hacienda y Eclesiástica. Estas ramas tenían jurisdicciones no siempre equivalentes y a veces bastante diferentes.

La administración colonial estuvo altamente centralizada en la ciudad de México. Residían en la ciudad el alto clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles.

Después de los años 20 en el siglo XVI, perdieron importancia las divisiones municipales. En el período 1550-1570 la Nueva España fue dividida en cuarenta provincias encabezadas por un Alcalde Mayor. En el Valle de México se encontraban las provincias de Cuautitlán, Tezcoco, México y Chalco. De hecho, estas provincias recuperaban en cierto sentido la ex-

tensión de los señoríos indígenas más importantes del valle a la llegada de los españoles: El tepaneca para Guatitlan, el acolhua para Tezcuco, el específicamente mexica para México y el chalca xochicalca para Chalco.

A partir del 1570 y hasta 1787 aparecieron las alcaldías mayores, - que en número de ciento veintinueve para la Nueva España constituían las jurisdicciones civiles en las que estaba dividido su territorio.

En el espacio del actual Distrito Federal se encontraban parte o la totalidad de las alcaldías mayores de Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco y Tacuba.

Dentro de la cuenca de México estaban Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco, Tacuba, Guatitlan, San Cristóbal Ecatepec, Teotihuacan, Tezcuco, Zumpango de la Laguna y Coatepec.

Una característica de estas subdivisiones fue que, además de respetar el área de influencia de los antiguos señoríos y de sus poblaciones, normalmente comprendía, con excepción de México y Mexicalzingo, una porción de frente a la unidad lacustre y una porción que se extendía hasta las montañas y que, en el caso de Chalco, desbordaba los límites del Valle, y se extendía por el actual Estado de Morelos.

En 1786 se modificó la organización del gobierno colonial con la - - creación de Intendencias. Las alcaldías mayores fueron redesignadas partidos o subdelegaciones, pero sus funciones casi no se modificaron. La - ciudad de México quedó incluida en la Independencia de México.

Las bases territoriales de la Colonia tiene como antecedente lo que Humboldt llamó "división antigua", la cual no es otra cosa que la extensión de los señoríos indígenas que en el mapa colonial los españoles siguieron diferenciando con el carácter de provincias.

El territorio del llamado Reino de México estaba compuesto por cinco provincias: la de México, Tlaxcala, Pueblo de los Angeles, Antequera (Oaxaca) y Michoacán (Valladolid).

Esta división territorial sirvió de base y fundamento para las divisiones posteriores, únicamente variantes de ésta.

Las intendencias establecidas en 1786 surgen de las antiguas unidades territoriales (las provincias), áreas muy semejantes, por cierto, con las divisiones eclesiásticas.

La división territorial de la Colonia en la época de la consumación de la Independencia, que perdura un par de años de la vida del México independiente, consistía de dos provincias internas (oriente y occidente), doce intendencias y tres gobiernos.

El equilibrio de recursos y población cambió abruptamente con la conquista española.

La demarcación óptima fue la jurisdicción del tlatoani que pasó a ser la cabecera. Esta fue la unidad esencial del período colonial temprano, de la cual dependían la encomienda, la iglesia misional, el cacicazgo,

el tributo y el trabajo.

La conquista marca una discontinuidad en la historia humana, en el medio ambiente y en la perspectiva que tuvieron estos términos.

Con la conquista se produjo el fin de un imperio y el deterioro de una civilización. El imperio cayó primero y la civilización fue fragmentada en pequeñas comunidades. Lo soportaron sistemas como el de la cofradía y el de las fiestas religiosas. La nueva cultura estuvo influida y condicionada por los españoles, pero mantuvo su carácter indígena, parte por convicción y parte por la falta de oportunidades reales de cambio.

La consecuencia de la conquista en el valle fue la dominación española y la subyugación indígena. Los españoles destruyeron todo lo que se podía considerar imperial en los asuntos aztecas y éstos no pudieron sobrevivir como nación. Eso no es extraño si consideramos las débiles ataduras existentes entre los mexicas y los pueblos a los que habían sojuzgado o de los que obtenían tributo, así como la fase incipiente de expansión en que se encontraban éstos en la época de la llegada de los españoles.

En una u otra forma, si la sociedad azteca podía considerarse formada por un complejo progresivamente mayor de unidades inclusivas, desde la familia y el calpulli hasta el imperio, la conquista sólo dejó sobrevivir a las unidades menores, cuya existencia les era útil.

A partir de 1521 el valle sólo fue un ambiente en forma circunstan-

cial, pues de inmediato fue ligado a Veracruz y a Sevilla. En dirección opuesta, se vuelve punto intermedio en el comercio con Oriente, a través de Acapulco y otros puertos.

Su importancia sobre otras formas se debió a que desde un principio los patrones de subordinación se ataron localmente. La jurisdicción de la cabecera, la encomienda y las haciendas, fueron manifestaciones de localismo que realmente evitaron la consolidación de los intereses de los indios.

No hubo nunca dos pueblos que pudieran unirse y oponer una resistencia organizada. Las cualidades comunes de los pueblos indígenas fueron bases insuficientes para una acción concertada.

Es mediante la explotación directa de los recursos naturales y humanos como floreció el colonialismo español.

El tributo, el trabajo y la tierra fueron las demandas más claramente definidas de los conquistadores. El tributo y el trabajo fueron controlados por el Estado a partir de mediados del siglo XVI y después de este período sus consecuencias sobre los indios fueron menores que el de la tierra.

La usurpación de la tierra en el Valle de México no se debió sólo o principalmente a las políticas de congregación sino que ocurrió gradualmente tras de muchos eventos individuales y en un largo período. No sucedió inmediatamente después de la conquista y menos por restricciones lega

les, sino porque había muchos indios y las tierras, por tanto, estaban -- ocupadas. Un prerequisite formal era la tierra disponible y ésta no lo estaba a la llegada de los españoles.

Por eso la encomienda fue adecuada para los primeros años; pero con el despoblamiento, la tierra empezó a estar disponible y devino la usurpación.

De estas acciones surgió la hacienda, convirtiéndose en una institución muy importante respecto de la tierra, pasando a ser la forma de control prevaeciente.

La tierra representaba una nueva vía de explotación para los españoles. La hacienda combinaba su control esencial sobre la tierra con controles secundarios de trabajo y tributo y el resultado era una institución propia par el dominio español y la subordinación indígena.

Es obvio que la tierra fue importante para los indígenas y los títulos de propiedad fueron la respuesta al legalismo español, a su usurpación y despojo.

La posesión de la tierra permitió que la situación fuese más crítica en la fase tardía de la ocupación colonial (siglo XVIII), cuando con la recuperación limitada de la población indígena, ésta encontró que no podía ser incorporada a la tenencia tradicional del calpullin pues la única tierra aparentemente disponible era la tierra de la hacienda y la nueva población sólo podía ser incorporada por su conducto.

Se tratara de cabeceras o de sujetos, cada comunidad se enfrentaba a la hacienda como entidad separada.

Otra gran poseedora de tierra fue la iglesia, con sus efectos consecuentes en la economía de la colonia. Desde un principio, mediante el -- clero regular y el secular, se posesionó de tierras que sostuvieron sus -- actividades y consolidaron e incrementaron su poder. Para mediados de la colonia, la iglesia era ya uno de los terratenientes más importantes. -- Sus ingresos eran superiores a los de la Real Hacienda por concepto de -- rentas.

"En términos generales, poco cambió el régimen municipal durante los tres siglos del Virreinato, pues estuvo inspirado siempre por el régimen peninsular, en sus rasgos fundamentales, y sufrió las mismas influencias de creciente centralización que éste".⁽¹⁴⁾

Las dos ordenanzas que siguen, de Felipe II, definen la forma y los procedimientos con que debieron hacerse las fundaciones y la organización municipal, sin que por ello se diga que allí terminaba lo que hubiera de hacerse:

"Elegida la tierra, Provincia y lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comunidad y aprovechamientos que queda haber, el Gobernador en cuyo distrito estuviere, o confinare, declare el Pueblo, -- que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa o Lugar, y conforme a lo

(14) DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Ed. Porrúa. México, D.F., Cap. XLII, p. 72.

que declarare se forme el Consejo, República y Oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser Ciudad Metropolitana, tenga un Juez con título de Adelantado, ó Alcalde mayor, ó Corregidor, ó Alcalde ordinario, que ejerza la jurisdicción insolidum, y juntamente con el Regimiento tenga la administración de la República: dos, ó tres Oficiales de hacienda Real; doce Regidores; dos Fieles executores; dos Jurados de cada Parroquia; un Procurador general; un Mayordomo; un Escribano de Consejo; dos Escribanos Públicos; uno de Minas y Registros; un Pregonero mayor; un Corredor de lonja; dos Porteros; y si Diocesana, ó sufragánea: ocho Regidores, y los demás Oficiales perpetuos; para las Villas y Lugares: Alcalde ordinario; cuatro regidores; un Escribano de concejo y público; y un Mayordomo". (15)

"Si la disposición de la tierra diere lugar para poblar alguna Villa de Españoles, con Concejo de Alcaldes ordinarios, y regidores, y hubiere persona que tome asiento para poblarla, se haga la capitulación con estas calidades: Que dentro del término, que le fuere señalado, por lo menos -- tenga treinta vecinos, y cada uno de ellos una casa, diez vacas de vientre, cuatro bueyes, ó dos bueyes, y dos novillos, una yegua de vientre, una puerca de vientre, veinte ovejas de vientre de Castilla, y seis gallinas, y un gallo..." (16)

Una vez que se decidía fundar una población, se convocaba a los que quisieran ir a sentarse en ella. No se hacía excepciones entre indios y

(15) Ley II. Título siete.- De la Población de las Ciudades. Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, t. II, Consejo de la Hispánida, Madrid, 1943, p. 19.

(16) Ley VI, Título quinto. De las Poblaciones, Op. cit., p. 14.

españoles, aunque sí de los que ya tuvieran solares en otras poblaciones. Si a la convocatoria de nuevos pobladores no hubiere respuesta, se hacían convenios con personas que resultaran gente y se obligaban a fundar la población; a éstas se les daba el título de Adelantado, o Alcalde Mayor, Corregidor o Alcalde Ordinario según el tamaño de la fundación. El compromiso era fundar, por lo menos, tres ciudades para lo cual se les fijaba un plazo. Como Alcalde Mayor, la fundación debía ser una ciudad provincial o diocesana y sus sufragáneas; como Alcalde Ordinario, la ciudad sería sufragánea con los lugares de su jurisdicción para labranza y crías de ganado.

Junto con estos convenios, se daban instrucciones sobre las facultades del Adelanto, las obligaciones y los derechos de los pobladores, las concesiones de tierras, la traza de la población y las funciones del Ayuntamiento.

Formalmente, a la par que se motivan las fundaciones conforme al más depurado derecho, mirando siempre el bienestar de los nuevos fundadores - dentro de un concepto de conciliación entre indios y españoles, se dictaron y reiteraron acuerdos reales que desde el primer momento de la conquista y la colonización, propiciaron la corrupción.

El 15 de octubre de 1522, un año después de consumada la conquista de México, la reina Doña Juana promulgó una cédula real en la que se decía que el cargo de regidor se vendían al mejor postor y su propietario podía venderlo a otra persona; en caso de muerte, el cargo se revertía a la corona.

Para obtener un puesto público no era necesario mostrar aptitud o popularidad, simplemente basta con tener suficiente dinero para comprar el puesto; ello significaba que tal actividad se viera como una inversión o como una empresa particular, de la que había que obtener el mayor provecho posible.

La razón de esta práctica, señalan algunos historiadores era la falta de dinero de la Corona Española; y tan era así, que cuando no se vendían los empleos municipales, se daban en arrendamiento, sobre todo los de menos importancia.

En la Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias hecha por Carlos II en 1681, hay tres títulos (20, 21 y 22), en el libro VIII, con no menos de 66 leyes o cédulas reales, dedicados a la venta, la renuncia y la confirmación de los oficios públicos, por lo que la práctica estaba muy extendida y vastamente reglamentada en los reinos de España y del Nuevo Mundo.

En la Ley Primaria, del Título 20, por ejemplo, expedida por la reina Juana el 15 de octubre de 1522, y confirmada después por Carlos I el emperador (1557), Felipe II (1581), Felipe III (1610) y Felipe IV (1645), se establece que "Nuestra voluntad es, y mandamos que sean vendibles, y renunciables los oficios... como hasta ahora se ha observado, según nuestras resoluciones, general, y especialmente dadas". A continuación, la misma Ley enumera los oficios vendibles, que son en gran cantidad, entre los que destacan alguaciles, escribanos, procuradores, tesoreros, tasadores, "y los demás que por nuestras resoluciones y estilo, observado en to

das nuestras Indias, e Islas adyacentes se han criado, y vendido, criaren, vendieren, y beneficiaren..."

Y todavía más, en la Ley séptima del mismo Título y Libro fechada el 3 de junio de 1620, expedida por Felipe III, se reafirmaba la oposición a que los regidores fueron electos o puestos en su suerte, "por inconvenientes" para la Corona.

"Por haberse experimentado los inconvenientes que resultan de darse por elección, y suertes los oficios de Regidores -dice la Ley citada-, -- conformándose con la costumbre universal de nuestras Indias, y la que se observa en estos Reynos de Castilla: Ordenamos y mandamos, que en todas las Ciudades, Villas, y lugares de Españoles de todas las Indias, y sus Islas adyacentes, no se provean por elección, o suertes, ni en otra forma y que en todas las partes donde pudiere se traygan en pregón, y pública almoneda por los Oficiales de nuestra Real hacienda por tiempo de treinta días, y vendan en cada lugar lo que estuviere ordenado que haya, y parecieren convenientes, rematándolos en su justo valor, conforme a las órdenes dadas, respecto de los demás oficios vendibles; y los sujetos en -- quien se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo consideración que donde fuere posible se beneficien, y los exerzan Descubridores, ó Pobladores, ó sus descendientes".⁽¹⁷⁾

Por otra parte, , el rey nombraba a los gobernadores y alcaldes mayores de algunos lugares y en otros los nombraban el virrey o las reales au

(17) Op. cit., p. 550

diencias. La concesión de tierra y aguas, no obstante, se hacía por disposición del cabildo municipal.

Existían también algunas disposiciones en los municipios rurales ocupados por españoles: entre ellas estaban la de las tierras de cultivos de los españoles que eran de uso común después de levantada la cosecha, y -- los ganados de españoles no podían pastar en tierras de indios. Aunque -- tales prácticas no pervivieron por mucho tiempo, porque muchos de los títulos de propiedad de terrenos que eran de la incumbencia del cabildo pasaron a la jurisdicción de virreyes y presidentes de audiencias.

"Sin embargo --señala Francisco de la Garza--, nunca ni en ninguna época se limió por completo el sistema de elección para el cargo de regidor encontrándose al lado de los regidores perpetuos, que funcionaban en virtud de compra o de herencia, los regidores electivos".⁽¹⁸⁾

1.8 El Municipio Indígena en México.

En la región sureste de la actual República Mexicana aproximadamente en el siglo IV después de Cristo, se desarrolló la civilización Maya que ocupó la Península de Yucatán, los actuales estados de Tabasco y Chiapas, así como territorio de lo que hoy es Guatemala, Honduras y El Salvador en Centroamérica.⁽¹⁹⁾

(18) Opus cit., p. 30.

(19) Agenda del Presidente Municipal 1981. Sistema de Información Municipal. SAHOP, 1981. p. 66.

Dentro de la vasta zona que habitaron, los mayas fundaron centros ceremoniales muy importantes tales como: Bonampak, Palenque, Uxmal, Chichén Itzá, Kabah, Edzna, Tulum, Yaxchilán, Sayilsetzu, Uaxactum, que se localizan en territorio mexicano, la ciudad de Tikal, localizada en Guatemala y Copán en Honduras. (20)

Como ejemplo de estos Centros, por su importancia, mencionaremos, -- que en la selva de Petén, ubicada en los límites del estado de Chiapas extendiéndose hasta el país de Guatemala, hacia el año 400 de nuestra era, surgió Tikal, el centro más grande del mundo Maya, cuya época de máximo esplendor se sitúa en el siglo VII. (21)

Este enorme asentamiento abarcaba 130 kilómetros cuadrados y su centro ceremonial ocupaba una zona de dos kilómetros. Se caracterizó por sus cinco grandes templos, pirámides que son las construcciones más elevadas del área maya, ya que el cuarto templo, el mayor, alcanza una altura de 70 metros. (22)

Todas las pirámides son muy empinadas, con escaleras que tienen una inclinación aproximada de 70°, lo cual da la impresión de que son demasiado verticales para subir o bajar por ellas. (23)

Lo más especial de las construcciones que forman el centro ceremo-

(20) MORLEY, SILVANUS. El Mundo Maya, p. 32.

(21) Agenda del Presidente Municipal, 1981. Sistema de Información Municipal. SAHOP, 1981, p. 80

(22) Ibid.

(23) Ibid.

nial de Tikal, es lo pequeño del espacio interior de los templos, esto se debe a que los muros son muy gruesos por la necesidad de soportar todo el peso de arriba. Así, hay muros hasta de 7 metros de espesor, mientras -- que los santuarios en el interior no tienen más de un metro de ancho. (24)

Este centro de ordenadas pirámides expresa uno de los mayores intentos de planificación urbana, dentro de las diferentes culturas de Mesoamérica.

Silvanus Morley, realizó una clasificación de los centros de población del mundo Maya en ciudades, pueblos y aldeas. Esta clasificación establece cuatro ciudades de primera importancia: Tikal, Copán, Chichen-Itzá y Uxmal y diecinueve ciudades de segunda importancia, entre las que se encuentran Kabah, Sayiletzu, Uaxactum y Palenque. Como pueblos, localidades de tercera importancia, identifica treinta y nueve y de cuarta categoría, cincuenta y cuatro aldeas.

Con base en este antecedente, puede considerarse que el poblamiento del mundo Maya establece por primera vez en Mesoamérica, un sistema de localidades.

En la cultura de los mayas floreció una amplia tecnología, manifiesta en su escritura; además de sus códices y algunas obras literarias posteriores a la conquista como: ChilamBalam y Popol Vuh. (25)

(24) Ibid.

(25) Ibid., p. 66.

Este pueblo tuvo conocimientos matemáticos y astronómicos que le permitieron llegar a medir el tiempo y formular un calendario famoso por ser exacto. La observación nocturna y el culto del tiempo fueron partes fundamentales de su religión. (26)

Los mayas utilizaron el cero en su numeración, elemento desconocido para los famosos matemáticos griegos: Pitágoras y Euclides; podían también predecir con gran exactitud los eclipses de luna y de sol y determinar los períodos agrícolas; tuvieron conocimientos muy avanzados para esa época en medicina y su organización social y económica les permitió alcanzar un alto grado de desarrollo. (27)

La grandeza y complejidad de los magníficos centros ceremoniales mayas, junto con sus conocimientos, hacen suponer que las obras y la prestación de los servicios en sus centros poblados, debieron de haber contado con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y de tributación, bastante avanzados.

Se sabe por ejemplo que cada centro de población era dominado o gobernado por un cacique llamado Batab y que entre los centros poblados se daba el caso de que los más poderosos dominaban a los débiles, la población de estos últimos, tenía que rendir tributos a los gobernantes de los centros más grandes. (28)

(26) Ibid.

(27) Ibid.

(28) Ibid.

No obstante todo lo apuntado, existe muy poca información sobre la cultura Maya, debido a que la mayor parte de sus documentos y antecedentes fueron destruidos durante la época de la colonia.

Debemos de suponer sin embargo, que sus costumbres y formas de organización de la época colonial y probablemente han trascendido hasta nuestros días, sin que esto pueda ser comprobado por falta de los elementos que para ello se requerirían.

1.9 La Cultura Azteca.

Al igual que los mayas, los aztecas alcanzaron un alto grado de desarrollo.

Según las crónicas, los aztecas comenzaron su peregrinación el año 1168 de nuestra era, procedentes de un lugar legendario llamado Aztlán, que hasta la fecha no ha sido ciertamente localizado, en busca de un sitio que su dios Huitzilopochtli les señalaría para su asiento definitivo. (29)

No se ha podido establecer la ruta que siguieron desde su punto original de partida hasta llegar a Tula, ni tampoco se ha localizado el famoso "Chicomoztoc" en donde se unieron a las tribus nahuatlecas; pero es casi seguro que habían vagado durante muchos años por tierras Chichimecas antes de llegar al Valle de México. (30)

(29) LOMBARDO DE RUIZ, SONIA. Desarrollo urbano de México-Tenochtitlan, México, 1973, p. 45.

(30) Ibid., p. 47.

Es probable que los aztecas siguieron en su ruta el curso del río -- Santiago, desde su desembocadura en la costa de Nayarit, hasta su nacimiento en la laguna de Chapala, Jalisco y de ahí continuaron en igual forma siguiendo el curso del río Lerma hasta llegar a la región de los valles centrales de Toluca y México. (31)

Cuando llegaron al Valle de México, los aztecas se encontraron con varias tribus ya establecidas. Como los Tezcucos y los Atzacotzalcos. Su vida, como recién llegados, se vio influida durante esa etapa por las relaciones, alianzas y enfrentamientos con estas tribus. (32)

La ciudad doble de Tenochtitlan-Tlatelolco se funda en el siglo XIV sobre un pequeño islote que pertenecía a los tepanecas. Inicialmente, -- las condiciones de vida de los mexicas fueron bastante precarias, dependiendo para su subsistencia de la pesca, de la caza, de la fabricación de canoas y de la guerra. (33)

Como el espacio disponible era muy pequeño, utilizaron técnicas de chinampa para aumentarlo. Este primer suelo, ganado a la laguna, lo dedicaron al principio a configurar mejor su establecimiento y después como terreno de cultivo. Sin embargo, cabe aclarar que los mexicas no dependieron únicamente de estos espacios agrícolas para su subsistencia: mediante el tributo, la guerra y el comercio obtenían de sus vecinos lo ne-

(31) Ibid., p. 51.

(32) Códice Ramírez. Relación del Origen de los Indios. Notas de Orozco y Berra. México, José Ma. Vigil Ed. p.p. 32-33.

(33) MESSMACHER MIGUEL. La Ciudad de México; Pasado, Presente y Futuro. Departamento del Distrito Federal México, D.F.

cesario. (34)

A pesar de las características irregulares del islote en que se desarrolló Tenochtitlán, ésta tuvo una traza rectangular relativamente regular con su centro ceremonial en posición central, las calzadas de Ixtapalapa-Coyoacán, Tacuba y Tepeyac convergiendo al centro desde el sur, oeste y norte, conjuntamente con los cuatro grandes barrios en que se dividía la zona residencial y sus subdivisiones menores: los calpulli y los tlaxilacalli. (35)

El edificio más importante del conjunto ceremonial era el conocido como Templo Mayor. Al lado y enfrente a éste estaban el juego de pelota, el Templo de Quetzalcóatl y otros edificios de menor importancia. Alrededor se encontraban las casas de los señores principales, la casa de Moctezuma, Axayácatl, etcétera. La gran plaza en que ubicaban los edificios tenía, asimismo, funciones de tianguis. (36)

Desde un principio el carácter comprensible del suelo y del subsuelo les obligó a realizar trabajos especiales de cimentación y de corrección en las porciones que más se hundían. (37)

Las comunicaciones en la ciudad se hacían tanto por las calzadas como por los canales que corrían paralelos este-oeste o norte-sur, con dife

(34) Ibid., p. 46.

(35) Ibid., p. 47.

(36) Ibid., p. 48.

(37) Ibid.

rentes dimensiones según su grado de importancia y función.

Desde el inicio y durante toda la historia de Tenochtitlan, los mexicas tuvieron que luchar contra las inundaciones de agua salada provenientes del lago de Texcoco, críticas en la época de lluvias, y para ello - - construyeron grandes diques entre los que destacan el albarradón de Netza hualcōyotl que cortaba un extremo del lago.⁽³⁸⁾

Al terminarse esta obra, el lago de Texcoco quedó dividido en dos, - al oriente con agua salada y al poniente con agua dulce. Estos diques te nían doble función: servir como calzadas y contener el agua, como es el - caso de los que unían a Cuitlāhuac con tierra firme.⁽³⁹⁾

Como el sistema de comunicación por agua era muy importante, además de haber una infinidad de barcas se contaba con embarcaderos en posicio-- nes estratégicas.⁽⁴⁰⁾

El agua potable se obtenía de manantiales y se traía a la ciudad por acueductos desde Chapultepec. Los pozos y la acequias provenían de agua para fines agrícolas.⁽⁴¹⁾

Lo que fue inicialmente refugio para los mexicas, después fue un lu- gar estratégico, desde donde éstos extendieron sus conquistas en el Valle de México y posteriormente por toda la zona de Mesoamérica.⁽⁴²⁾

(38) Ibid.

(39) Ibid.

(40) Ibid.

(41) Ibid.

(42) Ibid.

El lugar fue igualmente estratégico respecto al intercambio de productos entre las diferentes poblaciones que ocuparon las orillas del lago y desde ahí se expandieron rebasando, en ocasiones, el parteaguas del Valle. La diversidad microclimática favoreció la existencia de una gran variedad de productos, mismos que fueron complementados con los provenientes de áreas simbólicas del Valle de México, como la del Valle de Morelos y otras. A unos 2,600 m. de altura las poblaciones de la cuenca tenían una fuente fácil de productos forestales para la construcción, el hogar, el transporte, la medicina. (43)

La posibilidad de comunicación fluvial canoas planas, favoreció, desde luego, mucho el intercambio dentro de la cuenca, convirtiéndose el mercado de Tlatelolco en el más importante y rico de la región. (44)

Los mexicas fueron paulatinamente incorporado a su cultura los elementos e instituciones de los grupos civilizados agrícolas que poblaban el valle, adaptándolos, transformándolos y dando lugar, a través del tiempo, a su expresión espacial en la ciudad y en su forma de vivir a la cultura que admiraron los españoles a su llegada. (45)

El panorama que contemplaron los conquistadores debió ser extraordinario. Desde Chalco hasta Zumpango se extendía, por más de 70 kms. de longitud, una gran extensión lacustre, que en su porción más amplia alcanzaba los 30 kms. Alrededor de este gran lago o sistema de lagos se multi

(43) Ibid., p. 49.

(44) Ibid., p. 50.

(45) Ibid.

plicaban los asentamientos de población que eran desde pequeñas aldeas - hasta pueblos y ciudades como Tenochtitlan-Tlatelolco, Texcoco, Tacuba, - etcétera, organizados todos en un complejo sistema de ocupación y de explotación de los recursos del Valle. (46)

Del parteaguas de la Cuenca de México hasta la orilla del lago, se multiplicaba la acción y se evidenciaba la presencia del hombre: en los diferentes tipos de cultivo de los pies de monte internos y las porciones bajas, en la caza y la pesca, en la recolección de productos forestales y lacustres, en la distribución de los diferentes bienes y productos y en las actividades de producción, consumo y gestión propiamente urbanas. Todo esto en un medio ambiente que aunque intensamente explotado y ocupado no presentaba todavía huellas de un deterioro irreversible o, por lo menos, difícil de recuperar. (47)

En este programa general destacaba el gran esfuerzo que en las obras hidráulicas de todo tipo (diques, compuertas, depósitos, acueductos) realizaban las poblaciones para mantener y mejorar las condiciones de sus asentamientos, no obstante las limitaciones que les imponía su tecnología, prácticamente neolítica. (48)

A la llegada de los españoles, coexistían dos modos de producción. El primero basado en la cooperación de productos directos y fundado en -- los esfuerzos comunes de parientes y amigos; el segundo (modo de produc--

(46) Ibid.

(47) Ibid.

(48) Ibid.

ción asiático con relaciones directas de explotación y servidumbre económica) estaba en la dependencia general de las comunidades locales con respecto a una comunidad superior. Este último, desempeñó el papel dominante en la formación económica y social en las culturas mesoamericanas y -- particularmente en las culturas del Valle de México. En la práctica económica y política del modo de producción asiática prolongaba y contradecía las viejas relaciones comunitarias. A nivel ideológico enmascaraba la opresión y la dominación, puesto que dominadores y dominados compartían la misma ideología y la opresión, por tanto, se hallaba disimulada, justificada y aceptada. (49)

La población estaba organizada en pequeños Estados de algunas decenas de miles de habitantes y gobernada por señores y órdenes sacerdotales. Estos Estados estaban en constante competencia militar. La prosperidad de los "Super-Estados" se basaba en la conquista y el tributo. (50)

La sociedad se encontraba fuertemente estratificada con nobleza y -- campesinado. El Estado era autoritario. El control político administrativo se ejercía desde un centro de poder que lograba la preeminencia sobre otros del mismo tipo, siendo tan importante el control que dominaba ciertas relaciones económicas, limitadas por el transporte y las comunicaciones. (51)

El Estado, a su vez, ejercía un control absoluto sobre el reparto y

(49) Ibid., p. 51.

(50) Ibid.

(51) Ibid.

explotación de la tierra, el uso del agua y sobre la fuerza de trabajo. - Este control desempeñó un papel muy importante en estas sociedades de despotismo agrario, pues el dominio sobre la tierra, el agua y la fuerza del trabajo le permitía el control sobre los medios de producción. (52)

En 1519 el llamado imperio Colhua Mexica (esto es, el área dominada por la Triple Alianza y los Estados Tributarios) era muy amplio, abarcando prácticamente todo el centro de México, desde el Golfo de México hasta el Océano Pacífico; por el norte comprendía el Totonacapan, se extendía - al oeste incluyendo la zona de Xilitepec-Tula, seguía una línea semejante a la actual división entre el Estado de Michoacán y los de México y Guerrero y llegaban hasta el mar. (53)

Por el sur sus límites se extendían desde poco antes de llegar al -- Istmo de Tehuantepec en la costa del golfo, sin abarcar ni el área zapoteca, ni el área tlapaneca.

Dentro de esta gran área se excluía también la porción correspondiente a los tlaxcaltecas, a Metztitlán y algunos otros señoríos menores. (54)

Además de esta gran área, los mexicas tuvieron puestos avanzados en

(52) MESSMACHER, MIGUEL. El agua y la Cultura. Revista del Colegio de Arquitectos de México y de la sociedad de Arquitectos Mexicanos, No. 3 julio-septiembre, 1969, p. 62.

(53) BARLOW R.H. The Extent of the Colhua Mexica Empire, en Iberoamérica 28, Berkeley University of California.

(54) MESSMACHER, MIGUEL. La Ciudad de México; Pasado, Presente y Futuro. Departamento del Distrito Federal, México, D.F., 1979.

diferentes sitios, llegando por el sur hasta el Soconusco. (55)

La conquista quebrantó las instituciones económicas, políticas e ideológicas específicas del modo de producción asiático que era el modo de producción hegemónico, introduciendo el modo de producción colonial y la oposición entre el mundo del conquistador y del conquistado. (56)

El sitio que finalmente fue el asiento de la Cultura Azteca es la gran Tenochtitlan, actual ciudad de México.

La ciudad de Tenochtitlan fue fundada en el año 1325; su nombre pudo haber significado un homenaje al caudillo Tenoch, quien dirigió a los aztecas durante los primeros tiempos de su asentamiento en la cuenca de México, o simplemente referirse al lugar del nopal sobre la piedra o lugar donde crece el nopal sobre la hierba. Se estima que en 1519 albergaba a trescientos mil habitantes, por lo que se puede comparar actualmente con ciudades de crecimiento medio como son Hermosillo, Culiacán, Veracruz y otras.

La situación de Tenochtitlan, desde el punto de vista del urbanismo físico, no era muy privilegiada pues carecía de elementos vitales como tierra firme para expandirse. Además, el valle constantemente se veía amenazado por inundaciones de agua salada. A pesar de todo, sus cualidades estratégicas para la defensa y el control comercial de la cuenca de México fueron superiores a los obstáculos, lo que queda demostrado por el

(55) Ibid.

(56) Ibid. p.p. 52-53.

constante aumento de su poderío a partir de la fundación de la ciudad.

Sin embargo, la historia del desarrollo se nos presenta como la incansable lucha del pueblo azteca por superar los obstáculos que confrontaban Tenochtitlan desde sus inicios y por mantenerla como altiva y deslumbrante cabeza del imperio.

Cada uno de los gobernantes de Tenochtitlan aportó obras para el desarrollo de la urbe. Especialmente se destacó el gobierno de Moctezuma I, durante el cual se inició la reconstrucción de la ciudad, adquiriendo la metrópoli la fisonomía que contemplaron los españoles a su llegada a México.

El centro de la ciudad de Tenochtitlan, estaba fijado por la ubicación del Templo Mayor. Cerca de este templo, había otras construcciones (templos, adoratorios, palacios, etc.) que formaban el núcleo urbano principal; de ahí partían calzadas que conducían hacia los cuatro puntos cardinales. La ciudad quedaba dividida en cuatro partes o (campas) que a su vez se subdividían en calpullis (veinte en total).

Por medio de las calzadas se estableció la comunicación al exterior, se contenían la crecida de las aguas producida por las lluvias o vientos fuertes y, cuando era necesario, se cortaban para evitar la entrada al enemigo.

Una red de calles establecía la comunicación interior. Al frente de las casas pasaba una calle de tierra; la parte posterior tenía acceso a -

un canal angosto (calle de agua) con un muelle para las canoas. Anchos - puentes de vigas cruzaban los canales para el paso de peatones.

Tenochtitlan contaba también con agua potable, servicio de limpia, - vigilancia, y conservación de edificios.

Toda esta magnífica organización urbana tenía su apoyo en la socie-- dad de los aztecas.

Para suplir la escasez de elementos necesarios para el sustento y el vestido, los aztecas, primero comerciantes de Mesoamérica, practicaban el intercambio de productos con los pueblos vecinos, utilizaban como moneda los granos de cacao, el polvo de oro y cierto tipo de mantas.

Para el comercio local cada población tenía su mercado especial, como los de Tlatelolco, Texcoco y Tenochtitlan, en los cuales numerosas per-- sonas se reunían los días de "tianguis", para vender todo tipo de produc-- tos alimenticios, joyas de oro y plata, piedras preciosas, vestidos, plu-- mas de animales, etc.

En cada mercado había una verdadera organización administrativa, con sus jueces y funcionarios encargados de cuidar el orden y hacer cumplir - los reglamentos que en ese tiempo los aztecas habían establecido.

Se calcula que al tianguis azteca concurrían aproximadamente 25 mil personas; que cada oficio o producto tenía su lugar y que se pagaba por - el uso de locales.

También se dice que el mercado tenía a su vez funciones de plaza - - abierta en las grandes festividades colectivas.

El tianguis azteca, es una costumbre urbana que se conserva hasta -- nuestros días en los pueblos y ciudades del país.

Un sistema de administración comunitaria azteca, el calpulli subsistió durante el dominio colonial, según algunos autores, era una especie - de municipio rural primitivo, con algunos rasgos comunes al municipio actual:

- . Era una población con una área territorial delimitada.
- . Tenía una autoridad.
- . Había un grupo de funcionarios encargados de cuidar el orden.

"EL primer esbozo definido de gobierno municipal podríamos decir que aparece en el régimen azteca y lo constituye la organización del Calpulli. Los pueblos aztecas se encontraban divididos en secciones (calpulli), a - las que correspondían tierras denominadas Calpulle. Al frente de cada - Calpulli existían un Calpullec, Chinancallec, o jefe de barrios de la ciudad". (57)

El Calpulli se gobernaba a través de un consejo y contaba con funcionarios tales como:

- El techcauhuna especie de alcalde encargado de la administración.

(57) Hacienda Municipal. Iniciativa de Reforma al Artículo 115 Constitucional, XLIV Legislatura Federal. México, D.F. julio 1959.

- El tecuhtli, jefe de la partida militar.
- Los tequitlatos, directores de los trabajos comunales.
- Los calpizquez, encargados de recaudar los tributos.
- Los centectlapixque, policías elegidos por los vecinos.

"A los chinancallec, los habitantes de calpulle les labraban una cementera para su sustento y gasto, y les daban servicio personal de criados, de leña y de agua. Este tributo no lo hacían por obligación ni por mando del Señor Supremo, sino por costumbre y en atención a los servicios que recibían de este funcionario que miraba por las tierras del calpulli y defendían y amparaban a los habitantes del mismo".⁽⁵⁸⁾

1.10 La Constitución de Cádiz.

Se modifica sustancialmente, el régimen edilicio.

En su Art. 309, la Constitución expedida por las Cortes Españolas -- reunidas en la Isla de León y en Cádiz, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese o en su defecto, por el alcalde. En los casos en que funcionaran dos alcaldes, presidía el que primero hubiese sido nombrado.

El número de los individuos que componían los Ayuntamientos, era en proporción al vecindario. Se renovaban periódicamente y por el sistema -

(58) Ibid.

electivo, no pudiendo desempeñarlos quienes tuviesen empleos de provisión real.

De acuerdo con el artículo 321, los Ayuntamientos tenían a su cargo:

La policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Además expedir las ordenanzas municipales, atender a la recaudación y al manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, matrimonios, etc. (59)

Cada provincia estaba a cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta de su presidente, que lo era el Jefe Político, del Intendente y de siete individuos.

Las funciones de la Diputación a más de políticas, eran de naturaleza predominantemente hacendaria y en el caso de la provincia de México, tanto el Jefe Político como los diputados provinciales, residían en la Capital.

Conforme a la "Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias", fechada el 23 de junio de 1813, los Jefes Políticos tenían las siguientes atribuciones:

(59) GONZALEZ OBREGON, LUIS. La Constitución de 1812, Publ. del Archivo Gral. de la Nación. tomos IV y V.

Como autoridad superior dentro de cada provincia, cuidaban de la - -
tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus
bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno, y en -
general, de todo lo concerniente a las funciones gubernativas.

Podría ejecutar, en dicha vía, las penas impuestas por los reglamen-
tos de policía y por los bandos de buen gobierno y además, calificar y --
exigir multas a los infractores del orden político.

Los Jefes Políticos residían en las capitales de sus respectivas pro-
vincias y en caso de vacante, el Intendente hacía sus veces. Presidían -
sin voto, el Ayuntamiento de la Capital de su Provincia y sus subalternos
presidían a su vez los ayuntamientos de los pueblos donde residieran. En
caso de no asistencia de unos y otros, presidían los alcaldes.

Los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los -
ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenían facultades, además, -
para detener a los que sorprendieran in fraganti delito. Calificaban las
elecciones de los ayuntamientos, entendían de bagajes y bastimentos sufi-
cientes para sus provincias, de estadística en materia de Registro Civil
y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

En materia de justicia, según el Reglamento de las Audiencias y Juz-
gados de primera instancia de 9 de octubre de 1812, se conservaron las Au-
diencias de México y Guadalajara, pero sus facultades quedaron reducidas
a lo puramente judicial, con exclusión absoluta de lo gubernativo.

Se crearon Partidos Judiciales a cargo de Jueces de Primera Instancia, quedaron excluidos los Corregimientos, Tenencias de Letras y Alcaldías Mayores de toda ingerencia en cuestiones de justicia y se previó aun a los mismos virreyes, que se limitaran al ejercicio de la Jurisdicción Militar.

Los Jueces de Partido fueron substituidos en sus faltas por los Alcaldes Primeros.

Se suprimieron todos los Jueces privativos, con excepción de los del fuero eclesiástico y del militar.

Los juzgados de Hacienda y los Tribunales de Minería, continuaron funcionando.

Los Alcaldes se convirtieron en meros Jueces Conciliadores y Auxiliares de los Jueces de Partido, con facultades en lo económico, gubernativo y de policía.

Cabe advertir que la institución del Jefe Político en la Provincia de México fue, con el Intendente, uno de los primeros antecedentes en la organización del Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

En tanto se desarrollaba en Nueva España el movimiento de independencia, en la península, la Constitución de Cádiz y la instrucción sobre Provincias de 1813, representaban el último intento legislativo para trans--

formar el régimen municipal de la Metrópoli y de sus colonias.

El movimiento insurgente fijó pronto su atención en la necesidad de una reforma en el orden local. El Padre Hidalgo, se pronunció por la conveniencia de abolir las Cajas de Comunidad y en Guadalajara dio su aprobación en la elección e instalación del nuevo Ayuntamiento.⁽⁶⁰⁾ Demostrando con ello su interés por todo lo relativo a la municipalidad.

Se registraban pues, en esos momentos de efervescencia popular, una franca preocupación por volver los ojos a la cédula social que es el Municipio.

En lo que toca a la Constitución Gaditana, a pesar de su effimera vigencia en las dos ocasiones en que se aplicó,⁽⁶¹⁾ fue en sus consecuencias originales, un poderoso impulso renovador.

Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

- 1.- EL sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales.

(60) LEDON CASTILLO, LUIS. Hidalgo. La Vida del Héroe. vol. II.

(61) La Constitución de Cádiz apenas si tuvo aplicación en la Nueva España. En lo general, estuvo en vigor del 30 de septiembre de 1812 al 17 de agosto de 1814 y posteriormente, en 1820, motivando el descontento - de los criollos que temerosos de su aplicación en la Colonia, precipitaron en su provecho la consumación de la Independencia.

3.- Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

1. La de integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, "abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado".⁽⁶²⁾

2. La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

Pero a la vez, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, pero se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años:

1. Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los -- Ayuntamientos al través de los Jefes Políticos.

2. Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.

Sobre este último punto, que provocara tan encontradas opiniones al discutirse el actual Art. 115 constitucional, la Carta de 1812, en su -- Art. 332, sentó precedente al disponer:

"Si se ofreciere obras u otros objetos de utilidad común y por no -- ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgentes la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de

(62) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. La Administración Pública en México. México, 1942.

ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como -- los caudales de propios".

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA DE MEXICO

2.1 Sentimientos de la Nación.

Aunque el decreto para la libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán, el dos de octubre de 1814, careció de vigencia es importante conocerlo porque contiene el pensamiento de nuestros libertadores. Al decir del Maestro Ochoa Campos, "Dicha Constitución conservó el estado de las cosas imperante en lo relativo al Régimen Municipal", y para fundar su aseveración transcribe el Artículo 211 de dicha constitución. Pero este artículo está dentro del Capítulo XVII que se denomina "De las leyes que se han de observar en la Administración de Justicia" por lo tanto dicho artículo no se refiere al Municipio en forma particular.

Tampoco en los sentimientos de la Nación o Veintitres puntos, dados por el General Morelos para la Constitución hay referencia en forma directa al Municipio, ni en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba se menciona el problema municipal.

2.2 En la Constitución de 1824.

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, - expedido en Apatzingán en 23 de octubre de 1814, conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su Art. 211 "Mientras que la Soberanía de la Nación forma el -- cuerpo de leyes que ha de substituir a las antiguas, permanecerán éstas - en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros Decretos anteriores se hayan derogado y las que en adelante se deroguen".⁽⁶³⁾

(63) México a Través de los Siglos. Tomo III.

A su vez, el Plan de Iguala dejó subsistentes los Ayuntamientos bajo el control de los Jefes Políticos, según el Art. 309 de la Constitución de Cádiz.

Consumada la Independencia, el Congreso Constituyente, por decreto de 26 de febrero de 1822, confirmó con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar sujeción de las Bases Constitucionales.

En todas estas disposiciones, que conformaban si bien transitoriamente a la nueva nación, no se llegó a modificar la estructura del Municipio.

Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior,⁽⁶⁴⁾ con la salvedad de que no se opusiesen "a esta Constitución ni al Acta Constitutiva". En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".

Un golpe de Estado instauró el Centralismo, sancionado como forma de gobierno por las llamadas Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835,

(64) Constitución de 1824, Art. 161.

que dividieron al territorio de la República en Departamentos. Estos fueron administrados por Juntas Departamentales, de elección popular y con facultades tanto económicas, como electorales, legislativas y municipales. (65)

EL ASIENTO DE LOS SUPREMOS PODERES.

De acuerdo con el Art. 50, Fracción 28, de la Constitución de 1824, el Congreso disfrutó de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación y de ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo.

A este respecto, el inquieto Fran Servando Teresa de Mier, con su fogosa oratoria, sostuvo la conveniencia de que la ciudad de México fuese el lugar escogido por el Congreso General Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

Comentando este hecho, dice el licenciado Moreno que "invocó el Padre Mier consideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica, y obtuvo, contra lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso, que la Ciudad de México, y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes Federales, con la categoría de "Capital de la República Mexicana". (66)

(65) Bases Constitucionales, Arts. 8 y 9.

(66) MORENO M. MANUEL. Breve reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del D.F. En "Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes, cuya aplicación corresponde al Departamento del Distrito Federal". México, 1943.

La actitud de Fray Servando, al sostener su iniciativa en favor de la Ciudad de México se explica por su general tendencia conservadora y -- tradicionalista. Había sido el campeón del centralismo durante las discusiones del Acta Constitutiva y encontrándose derrotado en este punto, logró un triunfo para sus ideas, al lograr que la antigua Metrópoli conservase su condición de capital del país, contrariando la nueva usanza del -- federalismo, que en los Estados Unidos adoptó la fundación expresa de una ciudad destinada a residencia de los poderes --Washington-- y la creación -- de un territorio, mediante "cesión" que de diez millas hicieran dos Estados de la Unión, para erigir el Distrito Central de Columbia.

En cambio, nosotros elegimos una ciudad ya constituida y precisamente la que por su larga tradición y mayor desarrollo, ofrecería dificultades de competencia política y administrativa, al superponerse los poderes federales a su natural e indispensable régimen municipal.

En consecuencia, con fecha 20 de noviembre de 1824, el Congreso expidió el siguiente Decreto:

Art. 1°. El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28a del Art. 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

Art. 2°. Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

Art. 3°. El Gobierno General y el gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los

términos del Distrito conforme al Art. antecedente.

Art. 4°. El gobierno político y económico del expresado Distrito, - queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la - publicación de esta Ley.

Art. 5°. Inter se arregla permanentemente el gobierno político y -- económico del Distrito Federal, seguirá la ley de 23 de junio de 1813 - - (Instrucción para el gobierno Económico-Político de las Provincias, antes citada) en todo lo que no se halle derogada.

Art. 6°. El lugar del Jefe Político, a quien por dicha ley estaba - encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, -- nombrará el Gobierno General un gobernador, en calidad de interino para - el Distrito Federal.

Art. 7°. En las elecciones de los Ayuntamientos de los pueblos com- prendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las Leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.

Art. 8°. El congreso del Estado de México y su gobernador, pueden - permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congre- so crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

Art. 9°. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.

Art. 10°. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales compren-

dados dentro del Distrito Federal, ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito, hasta que sean arreglados por una Ley. Lo tendrá entendido, etc., 18 de noviembre de -- 1824, Valentín Gómez Farfías.- José María Izazaga.- J. Rafael Alarid.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.- Palacio del gobierno Federal en México a 20 de noviembre - de 1824.- Guadalupe victoria.- A. D. Juan Guzmán.

De este ordenamiento arranca la existencia de nuestro Distrito Federal, no por cesión como en los Estados Unidos, sino por elección del congreso.

Para la ciudad de México, su situación seguía siendo la misma, como siendo de los Poderes Supremos y con su propia organización municipal de elección popular, pero privando a los Ayuntamientos de sus rentas.

EL REGLAMENTO DE JUECES AUXILIARES.

Una vez creado el Distrito Federal, por decreto de 20 de noviembre - de 1824, se procedió a regular los diversos aspectos de su régimen interior.

En materia fiscal, se decretó en 11 de abril de 1826, que las rentas del Distrito fuesen parte de las generales de la Federación y por el mismo decreto se le concedió el derecho de nombrar representantes a la Cámara de Diputados.

En materia de policía, desde el 6 de febrero de 1822 se había expedido el reglamento de Jueces Auxiliares, en el que se prevenía que a más -- del Regidor comisionado para cada dos de los 32 cuarteles en que se dividía la ciudad, funcionaría con carácter concejil, dos auxiliares para cada cuartel menor, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 6° de la Constitución Española de 1812.

Dicho reglamento de Jueces Auxiliares, establecía que el Jefe Político aprobase los nombramientos respectivos. Pero como el Decreto que creó el Distrito Federal en 1824, reemplazó el Jefe Político por un Gobernador a éste pasó corresponder esta facultad.

Sobre las funciones de los mencionados Jueces Auxiliares, el licenciado Manuel M. Moreno hace la siguiente exposición:

Tenían facultad de nombrar seis vecinos honrados, que los acompañaran en las rondas. En los casos de no aceptación éstos se hacían acreedores a la imposición de severos castigos.

Los auxiliares debían llevar un libro donde se asentara el número de personas que habitaban en su circunscripción, con sus nombres, calidades, hábitos, oficios u ocupaciones.

Además, debían asentar todos los talleres, almacenes, cafeterías, fondas, bodegas y, en general, todas las cosas de elaboración, trato o comercio que se encontrasen ubicadas en su correspondiente medio cuartel. Tomaban conocimiento de las mudanzas, que por obligación de los dueños o administradores, se les notificaban, así como de la ocupación de cuartos

o casas en arrendamiento.

Su control llegaba al visado de las referencias de los criados que solicitaban empleos y como si fuesen una moderna gestapo, llevaban nota escrupulosamente, del movimiento de huéspedes de los hoteles.

Para aumentar su vigilancia, los Jueces Auxiliares tenían cuidado de que en su adscripción no hubiera vagos, ni gente de malas costumbres, ni casa de prostitución o de juegos prohibidos. al velar por el orden del vecindario tenían la misión de conciliar las disensiones que se suscitaban.

Daban cuenta al Regidor respectivo de todos los desórdenes que notaran, de las faltas de Policía y del aseo de las calles, aprovisionamiento de agua, estado de los edificios, alumbrado y pavimento.

Velaban porque los padres de familia enviaran a sus hijos menores a la escuela, castigando a los que no lo hicieran.

Auxiliaban a las autoridades penales en la prevención y conocimiento de los delitos, interviniendo en las primeras diligencias y procediendo a la detención de los delincuentes que fuesen sorprendidos in fraganti o cuando hubiere temor fundado de sustracción a la Justicia.

Tanta importancia se concedió a los Jueces Auxiliares, que, a los que cumplían con eficiencia sus cargos, se les confería la distinción de ser considerados como "Beneméritos del Público".

El caso de estos Jueces Auxiliares designados por cada medio cuartel

tiene un carácter vecinal de indudable trascendencia.

Su índole municipal, íntimamente vinculada a la vida del vecindario, servía de eslabón con los respectivos Regidores, en una cadena que abarcaba todos los aspectos de la convivencia social.

Es cierto que se exageró en muchas de sus atribuciones, algunas de ellas verdaderamente odiosas por el excesivo control que ejercían, pero - en lo general, apuntaron un procedimiento de conexión y promoción vecinal en cuanto al problema de la habitación, aseo, educación, ocupación, orden y servicios públicos, que sería interesante considerar en nuestros días, debidamente actualizado.

Tal fue este tipo de cargo concejil, que se extendió por todo el - - país con el nombre de jefes de cuartel y que tanta influencia tuvo en el orden municipal a lo largo del siglo pasado.

2.3 En la Constitución de 1836.

Fue la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que - "consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera 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 fijarían por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, - 12 y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salu

bridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y - la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las provincias urgentes en materia civil, practicaban las - primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en estos a los subprefectos y autoridades superiores. Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos".⁽⁶⁷⁾

Textualmente, las Leyes Constitucionales de 1836, establecían en materia municipal:

Art. 22. Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población -- llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en - los que no haya esa población habrá juegos de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los - Gobernadores respectivos.

Art. 23. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley -dictada el 20 de marzo de 1837-. El número de al - caldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales -- respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder los pri - meros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

(67) MACEDO, S. MIGUEL. El Municipio en México y su Evolución Social, to - mo I.

Art. 25. Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de Salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de -- puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los pro- - pios y arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Indus- - tria y Comercio auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranqui- lidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

Art. 26. Estará a cargo de los Alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocu- rrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias - de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con - sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autorida- - des superiores respectivas; el Art. 30 preceptúa: Los cargos de subprefec- tos, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndi- cos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el gobernador o en caso de reelección". (68)

La reglamentación respectiva había de ser objeto de la ley de 20 de marzo de 1837.

(68) DUBLAN Y LOZANO. Colección de Leyes y Decretos, tomo III.

EL REGLAMENTO PROVISIONAL.

De la organización del sistema municipal se ocupó el Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos, expedido con fecha 20 de marzo de 1837.

Disponía que, en cada Departamento, hubiese un gobernador, nombrado por el Presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario General. Dichos Gobernadores estaban provistos de facultades políticas gubernativas y administrativas, encargándose de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno general y de la Junta Departamental respectiva. Entre otras de sus atribuciones figuraba la de nombrar a los Prefectos y -- confirmar los nombramientos de los Subprefectos y de los Jueces de Paz. -- Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales.

En cada cabecera de Distrito había un Prefecto, nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República. Sus funciones eran políticas, policíacas y administrativas. Estos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquiera otra población de su Distrito.

En cada cabecera de Partido, a excepción de la del Distrito, había un Subprefecto, que tenía dentro de su jurisdicción, facultades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quien estaba subordinado.

A dichos Subprefectos de Partido estaban directamente sujetos los

Ayuntamientos, en su caso al Prefecto y en última instancia del Gobernador.

Las atribuciones de los Ayuntamientos comprendían los ramos de policía, salubridad, ornato, orden y seguridad. Intervenían en cuestiones de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado, paseos, parques y, en general, en todo lo conducente al mayor bienestar del vecindario, incluyendo lo relativo a espectáculos e instrucción pública, expedición de reglamentos de policía y buen gobierno y administración de su patrimonio.

A los alcaldes correspondía velar por la ejecución y cumplimiento de los reglamentos de policía y de las leyes, decretos y disposiciones que les comunicaran los Subprefectos y demás autoridades superiores. Podían imponer multas gubernativas, hasta por veinticinco pesos o destinamientos a obras públicas hasta por cuatro días o doble tiempo de arrestos. Además presidían con voto las sesiones del Ayuntamiento.

La conservación del orden público, en las rancherías, estaba encomendada a los Jueces de Paz.

2.4 En la Constitución de 1842.

"Las bases del programa del ejército en Tacubaya -dice Don Justo Sierra- son un curiosísimo monumento de la diplomacia hipócrita del pretorianismo..."⁽⁶⁹⁾ La lucha se había desatado en el seno mismo del grupo con-

(69) SIERRA, JUSTO. Evolución Política del Pueblo Mexicano.

servador, dividido en facciones que vergonzosamente se disputaban el poder por medio de la intriga y de los pronunciamientos.

El Plan de Tacubaya postuló la reunión de un nuevo Congreso. Triunfante el movimiento y de acuerdo con sus bases, se instaló la Asamblea Legislativa en junio de 1842, formulando un Proyecto de Constitución que se desentendió del problema municipal, pues ninguna mención en concreto se encuentra en su articulado sobre el régimen edilicio.

Sin embargo, el Proyecto de Constitución no pasó de la iniciativa, ya que el congreso quedó disuelto en diciembre del mismo año de 42.

En su lugar se instaló una Junta Nacional de Legislador, integrada por sesenta y nueve personas, que en 13 de junio de 1843 dieron al país un nuevo Código centralista, conocido por el nombre de "Bases Orgánicas de la República Mexicana".

Su artículo 4º se ocupó del régimen municipal, estableciendo que "El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades".

Los Departamentos quedaron a cargo de gobernadores nombrados por el Presidente de la República y además, funcionaron Asambleas Departamentales compuestas de 7 a 11 miembros que duraban 4 años en sus cargos".

El artículo 134, fracciones X y XII de las Bases Orgánicas, estableció las facultades de las Asambleas Departamentales en lo relativo a la regulación de régimen municipal.

Así como los Departamentos eran regidos por Gobernadores nombrados por el Presidente, los Distritos fueron administrados por funcionarios -- centrales o sean los Prefectos; los Partidos, por los Subprefectos y las Municipalidades, por sus respectivos Ayuntamientos.

2.5 En la Constitución de 1857.

Meses después entró en vigor la Constitución Política de 1857, que -- precisó la organización del país en forma de República representativa, de mocrática y federal.

Pero la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio -- en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Al efecto, dice: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Te rritorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las au toridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándo-- les las rentas para cubrir a sus atenciones locales". (Art. 72, frac. IV).

Por los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados, la facultad de or ganizar su régimen interior.

Sin embargo, en el seno del Constituyente se había elevado la voz -- del diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones so bre municipalidades, que en sus puntos más salientes decía:

1. Así como se reconoce la libertad "a las partes de la federación - son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constituyentes de los Estados, que son las municipalidades".

2. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía como un artículo de la Constitución: "Que toda municipalidad con acuerdo de su -- consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".

Además proponía que "todo el pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la federación los comprarán si es necesario el el valor de ellos sobre las rentas públicas". (70)

Lamentablemente, este atinado proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857.

LAS PREFECTURAS.

La reforma, en lo que respecta a la organización política del país, fue la culminación de los sistemas novedosos de aquella época, injertados por el liberalismo.

(70) ZARCO, FRANCISCO. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, t. I.

La influencia francesa, expresión avanzada en materia política, tanto como en el orden social múltiples derivaciones. Y entre ellas, cuenta la institución de las Prefecturas, que ya se había aclimatado en el país al través de un proceso en el que los pasos más salientes fueron la ins--tauración de los Jefes Políticos, por la Constitución de Cádiz de 1812 y la reglamentación de atribuciones de los Prefectos y Subprefectos, por la Ley de 20 de marzo de 1837.

Por lo tanto, la organización política local, derivada de la Reforma, no fue materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada Partido debía haber un Prefecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamien--tos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la Policía.

Pero las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, se--gún la reglamentación reformista. Su simple enunciado, permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con per--juicio de la autoridad de los Ayuntamientos. En efecto, era de su compe--tencia:

1. Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos.
2. Publicar las Leyes y hacerlas cumplir.
3. Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobier--no Federal.
4. Acatar las disposiciones judiciales.
5. Cuidar del orden y la tranquilidad.
6. Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.

7. Nombrar los Jueces de Paz.
8. Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
9. Excitar a los Jueces a la pronta administración de la justicia.
10. Formar la estadística de su respectivo Partido.
11. Fomentar la instrucción pública.
12. Perseguir la vagancia.
13. Atender a la higiene pública.
14. Imponer sanciones gubernativamente.
15. Librar órdenes de cateo, etc.

El sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.

2.6 Durante el Porfirismo.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, que recibieron -- los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de prefectos o -- jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encarga-- dos de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador.

Sobre esta base, en 1883 se inició la campaña del gobierno porfirista para suprimir las alcabalas en las que tenían participación los municipios, sea en forma de impuestos, decretos o de adicionales. En 1886 se -

reformó la Constitución Política para consolidar la extinción de las alca-
balas e imponer la prohibición de que se gravara el simple tránsito de --
mercancías en la circulación interior.

En 1897, se decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalida--
des de la República Mexicana en la que se establecía que los municipios -
podían obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados
por los propios municipios, de los impuestos federales y de las subvencio-
nes extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

El siglo XX sorprendió al país bajo la dictadura de Porfirio Díaz.
En esta época, los municipios existieron sólo de nombre, ya que los ayunta-
mientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, mien--
tras que los presidentes carecían de autoridad.

Esto se reflejó más contundentemente en la Ley que promulgó el gene-
ral Díaz en 1903, siendo dos de sus artículos principales, los siguientes:

"artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad po-
lítica local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades".

"Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios
en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado".

"El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos -
inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postu-
lados la implantación del Municipio Libre. Los mismos partidarios del -

antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los procesos que, en justicia, debemos acreditar a la Revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas". (71)

2.7 En la Constitución de 1917.

Una de las causas principales que dio origen al movimiento revolucionario de 1910, fue que durante la época porfirista, la Constitución Política de 1857 no era respetada íntegramente, no obstante ser la base legal utilizada como fundamento del gobierno dictatorial del General Díaz.

Al respecto, es importante señalar que el Artículo 109 de la Constitución de 1857 ya establecía que la base de la división territorial y de la organización política de los estados deberían ser el municipio libre, y no obstante, como se sabe, durante el gobierno porfirista el municipio casi desapareció de la organización política mexicana.

Estos hechos propiciaron incluso que en los programas políticos de acción de los grupos opositores al gobierno de Díaz, se incluyeron con insistencia postulados que exigían la libertad municipal y la desaparición de las jefaturas políticas que constituían un instrumento de control del gobierno del centro.

(71) TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. México 1944.

La autonomía municipal, también fue sostenida insistentemente por los grupos opositores a Díaz, por ello en sus programas y planes revolucionarios fueron consagrados como principios básicos y resulta indudable que constituyeron uno de los factores importantes del origen de la Revolución.

De estos programas políticos, sobresale el del Partido Liberal Mexicano, presidido por los hermanos Flores Magón, que en su proclama política del 1° de julio de 1906, consagraron la libertad municipal en forma clara y precisa. Entre los puntos del programa liberal se exponía:

"Artículo 45. Supresión de los Jefes Políticos: Artículo 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".

La Revolución habría de propalarse por todo el país atendiendo el llamado del Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que en el apartado de las consideraciones expresaba: "la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna", añadiéndose "las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del Dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales".

El propio Plan de San Luis, arengaba al pueblo en general a tomar las armas el 20 de noviembre a partir de las seis de la tarde, para libe-

rar a la Nación de la dictadura del General Porfirio Díaz.

La Revolución Mexicana inició formalmente según lo previsto por Francisco I. Madero, el 20 de noviembre de 1910 y triunfó con la renuncia de Porfirio Díaz y de Ramón Corral en mayo de 1911.

Al triunfo de la Revolución, llega al poder el Lic. Francisco León de la Barra, quien convocó a elecciones presidenciales, en las que resultó electo por abrumadora mayoría, Don Francisco I. Madero, que debido a las circunstancias del momento histórico tuvo que enfrentar, por una parte, la problemática de la efervescencia social, política y económica de la etapa postrevolucionaria, a la vez de enfrentar los problemas derivados del resquebrajamiento del régimen del porfiriato que por haber durado más de treinta años, tenía profundas raíces entre algunos sectores de la sociedad mexicana.

Estas condiciones propiciaron que durante su corto período de gobierno, diversos grupos se manifestaron en su contra, algunos de ellos, otorgaron gran importancia a los asuntos del municipio, como el grupo que comandaba Pascual Orozco, quien el 25 de marzo de 1912 proclamó en Chihuahua el pacto de la empacadora que contenía dos puntos concretos sobre el régimen municipal:

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

"Artículo 29. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes mu-

nicipales".

En 1911, don Luis Cabrera escribió dos documentos, ambos publicados en 1921 en la compilación de escritos titulada: "Obras Políticas del - - Lic. Blas Urrea", en donde se menciona una serie de conceptos acerca del - municipio. En ellos, Cabrera considera que es absurdo el sufragio universal y directo para elegir al Presidente de la República, Senadores, Gubernadores, Diputados Federales y locales; pero afirma que para elegir a las autoridades municipales, el sufragio debe ser universal y directo.

En lo relativo a las Jefaturas Políticas, el Lic. Cabrera propuso -- dos alternativas: primero, que las Jefaturas Políticas fueran de elección popular o, que desaparecieran las divisiones distritales y con ellas las jefaturas políticas, quedando en su lugar las divisiones municipales; sin embargo, Cabrera se inclinaba por la primera opción, es decir, que los jefes fueran de elección popular y con duración temporal, pues consideraba que estos funcionarios eran de especial importancia en los estados con -- grandes extensiones territoriales.

Cabrera estimaba la necesidad de cambiar el sistema que prevalecía - durante la dictadura de Díaz, que para él, esto no era otra cosa más que hacer que los poderes gozaran de independencia, entre estos el municipal y consideraba que ya se había vuelto un vicio a extirpar, la dependencia del municipio del poder ejecutivo.

Cabrera señala a Madero, que existe una relación íntima entre las necesidades políticas y las necesidades económicas. Esto es particularmente

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

para la vida del municipio, en virtud de que si un municipio no cuenta - con autonomía económica, será muy difícil que logre su independencia polí- tica.

De la misma forma, los grupos Zapatistas proclaman el 2 de febrero - de 1912 el Plan de Santa Rosa, en el que se hacen alusiones sobre el muni- cipio en materia electoral:

"Artículo 4o. La Ley Electoral penará con prisión y multa a los - - ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas burlen el voto"

Se aprecia en estas líneas que también los grupos Zapatistas daban - importancia al municipio como parte de la organización del gobierno.

Victoriano Huerta pone fin al gobierno de Don Francisco I. Madero, - al traicionarlo durante la decena trágica. La muerte de Don Francisco I. Madero y de Don José Ma. Pino Suárez, permite que Huerta ocupe la Presi- dencia de la República, tras la brevísima estancia en esta posición de -- Don Pedro Lascuráin.

Este nuevo acontecimiento origina que numerosos grupos se declaren - contra el Huertismo y es Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, - - quien con su Plan de Guadalupe, en el que desconoce el régimen de Huerta, logra agrupar en su famoso ejército constitucionalista a un importante nú- mero de insurrectos.

Esta suma de fuerzas, logra frutos al derrocar a Huerta después de importantes batallas; sin embargo, es necesario resaltar que antes del triunfo sobre Huerta, surgieron en el seno de las fuerzas revolucionarias, divisiones importantes que amenazaban con promulgar la lucha armada.

Tratando de evitar estas divisiones, un grupo de revolucionarios lograron que se convocara a una convención revolucionaria en la ciudad de Aguascalientes, con el principal propósito de dirimir las diferencias y trazar nuevos rumbos para el movimiento de la Revolución.

Lamentablemente estos propósitos no se cumplieron y en cambio, al término de esta convención, las fuerzas revolucionarias se dividen en dos grupos. Uno de ellos jefaturado por Venustiano Carranza y su Ejército Constitucionalista, entre los que se contaban Alvaro Obregón, Pablo González y Cándido Aguilar, quienes finalmente resultarían vencedores.

El otro grupo, formado por Francisco Villa y Emiliano Zapata, apoyaba a Eulalio Gutiérrez, quien resultó designado Presidente Provisional de la República, por la soberana convención revolucionaria.

No obstante haberse presentando estos problemas en el curso del proceso revolucionario, ambos grupos continuaban luchando por dar vigencia a sus principios, entre los cuales nunca dejó de ser importante el municipio.

Es así, que el 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza publica

en Veracruz un decreto a través del cual se constituye uno de los antecedentes más importantes del Artículo 115 de la Constitución de 1917, - el texto del decreto es el siguiente:

"Artículo Unico. 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 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 éstos y el gobierno del Estado".

Respecto al municipio, el mismo Carranza afirmó lo siguiente:

"... el municipio independiente, que es sin disputa una de las - - grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".

Por su parte, Don Eulalio Gutiérrez, Presidente Provisional de los convencionistas, el 29 de diciembre de 1914, expide un decreto publicado en el "Diario Oficial" del 11 de enero de 1915, que a la letra dice:

"... la libertad municipal es la base de la democracia; y uno de -

los ideales, quizás el primero de la Revolución, triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley de 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los ayuntamientos del Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes - de la vigencia de la Ley referida".

La lucha armada se prolonga hasta el año de 1916, en que finalmente triunfa Venustiano Carranza, quien ya en el poder, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convoca ese mismo año al Congreso Constituyente de Querétaro, en el cual se sostiene un enconado debate sobre el - municipio.

2.8 El Municipio y el Constituyente de 1917.

Durante los debates del Congreso Constituyente, se discutieron varias concepciones del municipio libre y se indicó repetidas veces que -- sin independencia económica, no podría existir autonomía política.

Los constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el principio - de libertad municipal a la Constitución de 1917, el proyecto del primer jefe Don Venustiano Carranza fue admitido sin objeciones, aun cuando los constituyentes pronto se dieron cuenta, que el mismo, carecía de un elemento indispensable: la autonomía financiera. Este punto fue el que dividió a los constituyentes y fue motivo de amplias polémicas en las que tomaron parte entre otros, los Diputados José Alvarez, Heriberto Jara, - Cayetano Andrade, Fernando Lizardi, Hilario Medina, Cándido Avilés, Este

ban Baca Calderón, Alberto González, Gerzayn Ugarte y Rafael Martínez Escobar. El proyecto presentado por Venustiano Carranza era el mismo que años atrás había promulgado como reforma al Artículo 109 de la Constitución de 1857, habiendo quedado en la siguiente forma: "... 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, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado".

Esta primera fracción del Artículo 115 Constitucional fue aprobada por la asamblea constituyente, en la misma se consagraba la libertad municipal.

La fracción II del proyecto del Artículo 115 Constitucional originalmente propuesta por la Comisión del Constituyente, decía: II "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca -- "La Ley".

Esta fracción en donde se le daba intervención a inspectores dentro de la vida municipal, suscitó una clara oposición, pues además era inade

cuando dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos los que correspondían a los estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de éstos a la recaudación de los impuestos por parte del municipio.

Entre las opiniones más importantes dentro de la discusión de esta fracción se encuentra la del Constituyente Heriberto Jara que acertadamente manifiesta: "...no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al -- cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes".

Por su parte el constituyente Rafael Martínez de Escobar señaló en la misma discusión sobre la fracción II del artículo 115 constitucional, que la misma, lejos de su apariencia liberal, tenía una esencia netamente conservadora, refiriéndose a que los municipios únicamente deberían -- de recaudar los impuestos municipales, pues al recaudar los impuestos -- del estado, éste tenía la facultad de nombrar inspectores que se convertirían en vigilantes de la vida municipal, con intervención directa, lo

que se traduciría en una subordinación del municipio al estado.

El propio Martínez de Escobar, se opuso a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias que se suscitaran entre los municipios y el estado, a raíz de su relación hacendaria, -pues esa intromisión del Tribunal Supremo se consideraba un ataque directo a la soberanía de los estados, este constituyente optaba porque el estado recolectara sus propios impuestos, y estaba en desacuerdo con la -- idea de que fuera la legislatura de los estados la que fijara la proposición de las contribuciones que formarían la hacienda municipal.

Después de la discusión por varios de los constituyentes, se llegó a un acuerdo: El principio de autonomía económica para el municipio; sin embargo, no se llegaba a una unificación de criterios sobre la forma de asegurar esta libertad económica.

La cuestión hacendaria buscaba una protección legal que garantizara su ejercicio, en tal virtud los constituyentes discutieron la forma de -dar constitucionalidad a los actos de una autoridad que vigilara esa autonomía sin afectar la libertad de los municipios. Fue valiosa la intervención al respecto del Diputado Fernando Lizardi que señalaba que la -- Constitución debería establecer un libre sistema hacendario que permitiera a la legislación de cada estado establecer normas particulares que reglamentaran precisamente la política hacendaria de los municipios, dando facultad a las legislaturas locales para que determinaran cuáles deberían ser los impuestos meramente municipales y cuáles los estatales, tomando en consideración que las fuentes de riquezas varían según las condicio--

nes naturales de cada entidad federativa. El proyecto de texto sobre la fracción II del Artículo 115, era defendido arduamente por algunos constituyentes, sin embargo no se lograban unificar los criterios de los que integraban la comisión.

Los dos elementos esenciales que no encontraban respuesta, eran: el establecimiento de una tesorería municipal y de una oficina rentista del estado; y la autoridad que debería de resolver los conflictos suscitados en la relación hacendaria entre el municipio y el estado.

En tal virtud, a través de una segunda comisión de constitución, se presentó un nuevo proyecto en el que se señalaba que el municipio administraría libremente su hacienda, esto es, la recaudación de los impuestos estatales sería realizada por el estado, sin intromisión municipal. El proyecto señalaba, asimismo, que las controversias suscitadas entre el estado y el municipio serían resueltas por el Tribunal Superior de cada estado. Una opinión que no fue tomada en consideración fue la formulada por los constituyentes Machorro Narváez y Arturo Méndez, quienes -- opinaron que en las controversias entre el ejecutivo local y el municipio, debería resolver la legislatura local, y si surgía controversia entre ésta y el municipio, resolvería el Tribunal Superior.

Al referirse a los impuestos que formaría la hacienda municipal, la comisión, en su proyecto, manifestó que sería: "los necesarios para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada municipio".

Finalmente, la fracción II del Artículo 115 fue aprobada, pese a lo

ambiguo de su texto y sin determinar en forma exacta lo que formaría la hacienda municipal.

A continuación se transcriben, los textos de proyecto de reforma a la Constitución de 1857, en lo referente al Artículo 115, presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, don Venustiano Carranza, y el texto del mismo Artículo 115 Constitucional, como fue aprobado por el Constituyente de 1917.

2.9 Texto del Proyecto de los Estados de la Federación.

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo, Popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

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

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

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

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

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

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

2.10 Texto Aprobado Título Quinto de los Estados de la Federación.

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

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

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 constitucionales no podrán ser ree-
lectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las pro-
hibiciones del Artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, se-
rá proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el nú-
mero de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de --
quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propie-
tario 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.

2.11 El Municipio de 1917 a 1982.

El texto original del Artículo 115 aprobado por el Constituyente de
1917, ha sido reformado y adicionado en diversas ocasiones.

El General Alvaro Obregón, envió el 16 de mayo de 1928 una iniciati-
va de reforma en cuya exposición de motivos señaló:

...Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el

número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos, a su vez, puedan reducir el número de los representantes de los congresos locales cuando lo estimen de interés público en sus entidades respectivas.

Estas reformas a juicio del suscrito, reportan tres ventajas cada una de las cuales se justificaría por sí sola ante la conciencia nacional.

La primera índole moral, pues de seguro que siendo menor el número de representantes que habrá de designarse, su elección se facilitará más y habrá de venir a integrar este Poder hombres mejor preparados, y como su número será mucho menor, aumentará en relación directa la conciencia de sus responsabilidades, y siendo menor su número se facilitará la cuidadosa discusión de sus credenciales, eliminando los funestos dictámenes globales que han violado en muchos casos el sufragio.

La segunda de eficiencia, porque nadie ignora que en una asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente y la noción de las responsabilidades de cada miembro declina con el mayor número de ésta.

La tercera de orden económico, pues la reforma que ahora tengo el honor de someter a la iulstre consideración del Poder Legislativo reducirá en los dos millones aproximadamente el presupuesto de egresos.

El 20 de agosto de 1928 fue aprobada la modificación constitucional mencionada, y el artículo 115, quedó en su fracción III en los términos siguientes:

...III Los municipios serán investidos.....
El Ejecutivo Federal y los gobernadores.....
Son aplicables.....

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 - 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este - número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los estados cuya po- blación sea superior a esta última cifra...

A iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, el 16 de Noviem- bre de 1932 se presentó una iniciativa de modificación constitucional al artículo 115. Esta reforma fue aprobada por unanimidad, siendo publica- da en el Diario Oficial de 29 de abril de 1933. El texto del artículo - reformado fue el siguiente:

"...Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de go- bierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su di- visión territorial y de su organización política y administrativa, el mu- nicipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

gobierno del estado.

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

II. los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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 residieran habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.

La elección de los gobernadores de los estados y los legislativos - 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 aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

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

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor que 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 reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser --electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes..."

A finales del año de 1942, a iniciativa del Presidente de la República, se promovió la reforma del Artículo 115 de la Constitución, misma que fue aprobada y publicada en el diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943. El párrafo tercero de la Fracción III del Artículo --115 se reformó en los siguientes términos:

"... Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años..."

Para asegurar la participación política de la mujer en las elecciones municipales, a iniciativa del Presidente de la República, el 6 de diciembre de 1946 fue presentada al Congreso de la Unión una propuesta de reforma al Artículo 115; el proyecto señalaba en su parte considerativa:

"CONSIDERANDO que como la materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los estados, procede incluir en la Constitución Federal, mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio; lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electo

ral, tanto en la esfera política de los Estados, como en la correspondencia a la ciudadanía federal.

Por las consideraciones expuestas, tengo el alto honor de someter a esta H. Cámara la siguiente iniciativa de adición al Artículo 115 de la Constitución Política Federal..."

El proyecto fue aprobado con posterioridad a largos debates, adicionándose la Fracción I del Artículo 115 el 31 de diciembre de 1946, en los siguientes términos.

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.

En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igual de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

Más tarde, por iniciativa del Presidente de la República y debido a que el Congreso de la Unión aprobó el decreto que otorgó en definitiva el derecho a que la mujer pudiera votar y ser votada para cualquier cargo de elección, el 17 de octubre de 1953, se modificó nuevamente la Fracción I del Artículo 115 de la Constitución para suprimir el párrafo segundo incluido en la reforma anterior.

En 1959, un grupo de diputados de la XLIV Legislatura Federal, después de una minuciosa investigación sobre el municipio, presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73 y 115 de la Constitución, así co-

mo un proyecto de Ley Reglamentaria del 115 Constitucional, para darle - al municipio, precisamente, "un sistema legislativo que establezca y garantice plenamente las fuentes de arbitrio de los Ayuntamientos, a fin - de que estos órganos de gobierno... puedan cumplir mejor con las tareas que demanda el pueblo de México".⁽⁷²⁾

Las ideas centrales de la reforma, según la explicación hecha por - el diputado Arturo Llorente González en la ocasión pertinente, fueron -- las seis siguientes:

1. La uniformidad del criterio legal en todo el país, apoyando la - elección directa y la no reelección.

2. Limitaciones a la creación de nuevos municipios, con base en un mínimo de habitantes, en evitar perjuicios a terceros y a la declaración de las dos terceras partes de la Legislatura local.

3. La posibilidad de fusionar municipios cuando carezca de recursos para atender a sus necesidades.

4. La autonomía política del municipio. La destitución de un ayuntamiento por un decreto de la Legislatura, debe ser secundada, ratifica da y aprobada en referéndum por el pueblo del municipio correspondiente.

5. La necesidad de que los presidentes municipales, como autoridad máxima del municipio, presidan, también, los organismos oficiales que se creen por disposición del gobierno federal o de los estados (se refería a las Juntas Federales Materiales, como ejemplo).

(72) La Hacienda Municipal, Opus cit., Preámbulo.

6. La posibilidad, también de que dos o más municipios colindantes, pertenecientes a una o varias entidades federativas, puedan asociarse -- temporalmente para la ejecución de obras o para la prestación de servicios públicos. (73)

Por su parte, el diputado Emilio Sánchez Piedras, otro de los promotores de las reformas, explicó también en la misma ocasión: "... estimando que el problema municipal es inaplazable, se ha considerado como solución más idónea, para lograr el mejoramiento de la economía municipal, - la que permite una mejor participación del Municipio sobre el ingreso nacional que perciben los estados especialmente la Federación, mejorando a la vez las percepciones de aquellos sobre el rendimiento de los impuestos federales. Este sistema de participaciones se complementa en la reforma propuesta, garantizando a la institución municipal, desde la altura de la Constitución, los impuestos, derechos y productos, que le son - privativos y mediante un régimen de cooperación económica, al que podrán acogerse los municipios más pobres y sin recursos naturales que explotar". (74)

Esta iniciativa no prosperó al ser sometida para su aprobación en - la Cámara de Senadores. En febrero de 1976 se hicieron importantes reformas a la Constitución General de la República, en lo referente a las políticas a seguir en los Asentamientos Humanos y la participación del -

(73) Reforma Municipal. Publicación de la Cámara de Diputados conteniendo la iniciativa de reformas a los artículos 73 y 115 Constitucionales. Proye. de Ley Reglamentaria y Discurso de los Dip. Permanentes. México, 1959. I.

(74) Reforma Municipal. Opus cit. p. 69.

Municipio Libre en esta materia.

En el párrafo tercero del artículo 27 se nota entre otras cosas lo siguiente:

"... Se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población..."

Este párrafo, entre otras cosas, establece importantes bases para el desarrollo urbano, puesto que el poder público se atribuye facultades para disponer de tierras, aguas y bosques en beneficio de los centros de población.

Otra reforma que sirvió de base para tratar el punto de los asentamientos humanos, es la que se hizo al Art. 73, la cual está relacionada con la hecha al artículo 27, cuya fracción XXIX-C faculta al poder público:

"Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución".

Al artículo 115, se le adicionaron dos fracciones, cuyos textos son los siguientes:

"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, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

En el primer párrafo, se faculta al municipio a que proponga leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo referente a problemas de administración urbana y de asentamientos humanos.

En el segundo párrafo se habla de la participación conjunta de la - Federación, los estados y los municipios en lo relativo a la planeación y regulación de centros de población que rebasen los límites de las Entidades Federativas, es decir, las conurbaciones.

Estas reformas constitucionales son el origen de la Ley General de - Asentamientos Humanos, en la cual, el municipio juega un papel muy importante.

2.12 Ley Orgánica Municipal.

ESQUEMA DE CONTENIDO.

Título Primero

ESTRUCTURA MUNICIPAL.

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

CAPITULO SEGUNDO

De la Organización Territorial

CAPITULO TERCERO

De la Creación, Supresión y Modificación de Municipios y Centros de Población

CAPITULO CUARTO

De la Población

Título Segundo

REGIMEN GUBERNAMENTAL

CAPITULO PRIMERO

De la Integración e Instalación de los Ayuntamientos

CAPITULO SEGUNDO

Del Funcionamiento de los Ayuntamientos

CAPITULO TERCERO

De las Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos

CAPITULO CUARTO

De las Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales

CAPITULO QUINTO

De los Síndicos

CAPITULO SEXTO

De los Regidores

CAPITULO SEPTIMO

De las Comisiones

Título Tercero

ORGANISMOS AUXILIARES

CAPITULO PRIMERO

De las Autoridades Auxiliares

CAPITULO SEGUNDO

De las Comisiones de Planificación y Desarrollo

CAPITULO TERCERO

De los Consejos de Colaboración Municipal

Título Cuarto

REGIMEN ADMINISTRATIVO

CAPITULO PRIMERO

De la Secretaría Municipal

CAPITULO SEGUNDO

De la Hacienda Municipal

CAPITULO TERCERO

De los Actos Administrativos Municipales

Título Quinto

DEL DESARROLLO MUNICIPAL

CAPITULO PRIMERO

Del Desarrollo urbano Municipal

CAPITULO SEGUNDO

De los Servicios Públicos

CAPITULO TERCERO

De la Municipalización

CAPITULO CUARTO

**Del Otorgamiento, Cancelación y Caducidad de las
Concesiones**

Título Sexto

SEGURIDAD PUBLICA

CAPITULO PRIMERO

De los Cuerpos de Seguridad Municipal

CAPITULO SEGUNDO

De las Atribuciones de la Policía

CAPITULO TERCERO

Del Reclutamiento y sus Requisitos

CAPITULO CUARTO

Del Personal

CAPITULO QUINTO

De los Grados, Jerarquías, Nombramientos y Patentes

CAPITULO SEXTO

Mando y Comando

Título Séptimo

DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

CAPITULO UNICO

De los Bienes Municipales

Título Octavo

DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

CAPITULO PRIMERO

De los Jueces y Jurados

CAPITULO SEGUNDO

De los Recursos Administrativos

Título Noveno

LEGISLACION MUNICIPAL

CAPITULO UNICO

Del Bando y Reglamento

Título Décimo

**DE LA SUPLENCIA Y RESPONSABILIDADES DE LOS
FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES**

CAPITULO PRIMERO

**Faltas y Licencias de los Funcionarios y
Empleados Municipales**

CAPITULO SEGUNDO

**De la Remoción e Inhabilitación de los Miembros
del Ayuntamiento**

CAPITULO TERCERO

**De la Responsabilidad de los Funcionarios y
Empleados Municipales**

Título Undécimo

DE LA COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO

CAPITULO UNICO

Asesoría Municipal

Transitorios

2.13 Reglamento Municipal

El Reglamento es un instrumento jurídico que establece específicamente, la forma en que tanto una autoridad, como los particulares, deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones que están contenidas en las leyes.

La Reglamentación Municipal forma una parte muy importante del Marco Jurídico del Municipio, ya que regula los diversos aspectos contemplados en las Constituciones Federal y Estatal Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Desarrollo Urbano y Leyes de Fraccionamientos, entre otros.

TIPOS DE REGLAMENTOS.

En esta materia, es función de los Ayuntamientos del país, la formulación y expedición de reglamentos, que regulan sus actividades y que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Reglamentos que cumplen una función de difusión de las normas que regulan la vida del municipio, como es el Bando de Policía y Buen Gobierno.

- Reglamentos de Organización y funcionamiento de las autoridades y empleados municipales, es decir, Reglamento Interior del Ayuntamiento y sus dependencias.
- Reglamento para el funcionamiento y control de actividades encaminadas a regular la satisfacción de las necesidades de la población, como es el caso de los Reglamentos para la realización de obras y prestación de Servicios Públicos.

EL PROCESO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Técnicamente, la elaboración y expedición de los Reglamentos Municipales, no es una función legislativa, en cuanto que no se observan para ello, la totalidad de las etapas que son típicas del proceso legislativo como son: la iniciativa, discusión de la cámara de origen y de la cámara revisora, dictamen, aprobación y otras fases.

Esta es la razón legal, por la que el Artículo 115 Constitucional establece como requisito para la formulación y expedición de la Reglamentación municipal, que la legislatura local expida urgentemente las bases normativas que sirvan de marco de referencia para esta función municipal.

En cuanto a las etapas del proceso de la reglamentación municipal, pueden considerarse como tales las siguientes:

INICIATIVA.

Es el primer paso, consistente en presentar proyectos de reforma o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento, a cargo de las au-

toridades municipales o estatales, conforme lo determinen las bases normativas, que expida el congreso local, o que establezca la ley orgánica municipal.

DISCUSION.

Consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto.

DICTAMEN.

Esta etapa se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el ayuntamiento en su caso, del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo que se lleve al efecto, por el secretario del ayuntamiento.

PUBLICACION.

Consiste en la difusión oficial que debe hacerse en los periódicos del gobierno del estado, para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

APLICACION.

Esta fase se refiere a la vigencia, es decir, la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo.

ALCANCES

Ya hemos indicado que el reglamento concretiza las disposiciones - que establecen las leyes, y por ello los reglamentos no pueden referirse a otro aspecto que no tenga relación con la materia de que se trate, así como tampoco deberán contener normas que contravengan a la ley que regula ni disposiciones que sean más amplias que lo que la ley establece.

Es importante la observancia de estas indicaciones, porque evitará que se impugnen los reglamentos, además, de que si éstos se ajustan a la ley, se creará un ambiente más propicio para el sano desarrollo de la comunidad.

ESQUEMAS DE CONTENIDO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

ESQUEMAS DE CONTENIDO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Como un guión, proporcionamos los esquemas básicos de contenido de los reglamentos municipales, mismos que de acuerdo a las necesidades locales, pueden ajustarse a la realidad de cada municipio y cada entidad federativa.

PRINCIPIOS GENERALES.

Para la elaboración de los reglamentos existen ciertas normas generales de contenido como son:

PRESENTACION.

Que se refiere a la exposición de motivos relativos a los fundamen-

tos y necesidades sociales que originan la existencia de cada reglamento.

CAPITULADO.

El que indica la secuencia en que deben presentarse las normas contenidas en los reglamentos, de modo que en primer lugar, deben contenerse las disposiciones relativas al objetivo que regulará el reglamento -- propuesto, sus alcances y la indicación de las autoridades responsables de su aplicación; en seguida, divididos en títulos, capítulos y secciones, los demás artículos que propiamente conforman el reglamento.

Finalmente, se deben incluir los artículos transitorios, referidos a la entrada en vigor del reglamento, y otras disposiciones complementarias.

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

El instrumento jurídico por excelencia que utilizan cotidianamente los ayuntamientos para dirigir las acciones del gobierno y su relación con los miembros de su comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto.

Su naturaleza es de carácter político, social y administrativo en el que se conjugan los principales elementos para regular el gobierno de la comunidad, desde las disposiciones que caracterizan los valores municipales como son el lema y escudo, hasta otros ordenamientos que regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del municipio.

Los contenidos de los Bandos de Policía y Buen Gobierno varían de -

acuerdo con los ayuntamientos que los expiden, por lo cual no se puede hablar de un modelo único, pero sí podrán referirse las principales materias que tiene como objeto regular, tales como: La División Política del Municipio y la adscripción en cada una de sus jurisdicciones de una autoridad auxiliar; las determinaciones acerca de la población municipal en su carácter de habitantes, vecinos y ciudadanos principalmente; las bases generales de la integración del gobierno y la administración municipal; Las bases normativas para la organización materias propias del municipio tales como la hacienda, el desarrollo de los centros de población; las disposiciones generales encaminadas a regular las actividades productivas, agrícolas, comerciales y de servicios de los ciudadanos, los ordenamientos en materia de seguridad pública con una serie de reglas que previenen la comisión de los delitos de carácter administrativo que pudieran afectar la higiene, seguridad y estabilidad social del municipio.

Siguiendo la importancia de este bando en una relación directa con la pirámide jurídica puede aseverarse que en él se encuentran elementos orgánicos y de garantías sociales y económicas con lo cual se verifica el principio de legalidad del gobierno municipal ya que en la última instancia el Bando está extendiendo el conjunto de ordenamientos que emanan de las constituciones federal y local.

2.14 Presidente Municipal.

El Presidente municipal es un funcionario público, electo por votación popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Los derechos y obligaciones del presidente municipal, son los siguientes:

- Promulgar, difundir y aplicar el bando de policía y buen gobierno, las normas de carácter general; así como la reglamentación aprobada por el Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.
- Formular y proponer al ayuntamiento los reglamentos y normas de carácter general necesarias para el municipio.
- Formalizar, en representación del ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que se requieren en la gestión municipal.
- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.
- Visitar los poblados del municipio en unión de los representantes de las comisiones municipales respectivas, para conocer sus problemas e informar al ayuntamiento y buscar las soluciones que correspondan. Informar cada año al ayuntamiento en sesión de cabildo, sobre el estado que guarda la administración en cumplimiento a lo establecido en la ley orgánica municipal.
- Proponer al ayuntamiento, el nombramiento de los servidores públicos superiores del municipio, como son: el secretario del ayunta-

- miento, el tesorero municipal, el oficial mayor, el encargado de la seguridad pública, el encargado del desarrollo urbano y la ecología y los demás directores o jefes de área que se requieran.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éste.
 - Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado.
 - Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del municipio.
 - Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población, en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo del municipio y en la realización de acciones, obras y prestación de los servicios públicos.
 - Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.
 - Autorizar los certificados de uso de suelo urbano y las licencias y permisos de construcción.
 - Coordinar las acciones del registro civil de la municipalidad vigilando el cumplimiento del código civil y penal del Estado.
 - Coordinar la promoción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y los servicios públicos del municipio.

- Coordinar las acciones de apoyo a la función de reclutamiento para el Servicio Militar.
- Dirigir las funciones del archivo histórico y documental del municipio.

2.15 Síndicos.

Es la autoridad municipal electa por votación popular y a su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Además, -- tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio y de controlar los asuntos de la hacienda pública municipal.

El síndico forma parte de la comisión encargada de la tesorería municipal y debe participar en la formulación del presupuesto de egresos - municipales.

ATRIBUCIONES DEL SINDICO.

- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar al ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.
- Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, federal y estatal.
- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la tesorería y sancionar los estados financieros.
- Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría General de - Glosa del Estado, las cuentas de la tesorería municipal.

- Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y reglamentos municipales ingresen a la tesorería.
- Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su actualización.
- Presidir las comisiones para las cuales sea previamente designado, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúe el ayuntamiento.
- Practicar, a falta de los agentes del ministerio público, las primeras diligencias penales, remitiendo a las autoridades competentes.

2.16 Regidores.

El regidor municipal, al igual que el presidente municipal y el síndico, son electos por votación popular directa. En cada municipio existe un número de regidores de acuerdo a lo que determine la ley orgánica municipal del Estado.

En cualquier municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que tienen como propósito el bienestar de la población.

ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES.

- Supervisar el ramo de la administración del ayuntamiento que encomienda el ayuntamiento.
- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar con -

voz y voto en los asuntos que se traten.

- Suplir, de acuerdo con la ley orgánica municipal, las faltas temporales del presidente municipal.
- Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el ayuntamiento, participando en los dictámenes, resoluciones o acciones - que con ellas se relacionen.
- Proponer mejoras a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomienden por encargo del ayuntamiento.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

3.1 Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

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

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades Municipales; y

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 habitualmente o transitoriamente.

Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del Artículo 83.

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

En los Estados cada Distrito Electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".⁽⁷⁵⁾

Cruento debate representó la aprobación del Artículo 115 Constitucional para quedar plasmado en su texto original como lo transcribimos, dando nacimiento a la organización política-administrativa, que al paso del tiempo constituye el eslabón de unión y entendimiento entre Gobernantes y Gobernados y que ha sido fortalecido al transcurso de los años, como una necesidad de adecuación a la realidad, mediante reformas y adiciones, logrando hasta nuestros días, conformar una verdadera libertad de esa organización política que es el Municipio. Este hecho ha permitido una verdadera participación política de la ciudadanía y una preocupante

(75) PALAVICINI FELIX F. Op. cit. págs. 655 y 656.

realidad de solución social por sus autoridades respectivas, logrando -- una constante y fácil comunicación, que es base importante de conocimiento y solución a la problemática social que se vive.

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.

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 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.

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.

De acuerdo a esta reforma, es apreciativa la búsqueda de que la representación, dentro de la Cámara de Diputados, fuera acorde a la población existente en cada Estado; esto permitiría en derecho a justicia que, a mayor número de habitantes mayor debería ser la representación de diputados en sus Legislaturas, lográndose una mayor participación ciudadana.

Sin embargo, hemos de realizar una crítica a esta reforma, en el sentido de que en los Estados con una población menor de cuatrocientos mil habitantes, su Legislatura estaría compuesta de sólo siete representantes, - siendo tan pocos, que existiría la posibilidad de que dirigiera sus decisiones legislativas hacia la protección de intereses mezquinos ajenos a la constitución.

3.2 Reformas Constitucionales al Artículo 115.

Primera Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1928, que modifi ca lo establecido originariamente en el párrafo cuarto de su fracción -- III, en lo que se refiere al número de representantes en las Legislatu-- ras de los Estados, quedando dicho como sigue:

- I. Queda igual.
- II. Queda igual.
- 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 residen habitual y -- transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser ree-- lectos, ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

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

En los Estados cada Distrito Electoral nombrará un Diputado propietario y un suplente.

Justicia de las mayorías, toda vez que el quorum legal para la discusión y análisis de una iniciativa sería suficiente con cuatro de sus miembros y para su aprobación, sólo bastaría la votación de tres de ellos.

En consecuencia, a nuestra manera de ver el párrafo que nos ocupa en su edición original, es más acorde a Derecho, ya que nos señala un mínimo de quince diputados, siendo a nuestro parecer que a mayor número de representantes, menor posibilidad habrá de proteger intereses particulares en detrimento de los generales.

Segunda Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, que modifica lo establecido en sus párrafos I y III, en lo referente a la integra-

ción de los Ayuntamientos y la elección de los Ejecutivos Estatales, respectivamente, quedando redactadas dichas reformas de la siguiente forma:

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, desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tenga el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

De acuerdo a esta adición, hemos de señalar la restricción para los integrantes de los Ayuntamientos en el caso que hayan sido electos popu-

larmente; asimismo, todos aquellos que desempeñaran tal función o designación en relación al período inmediato siguiente, evitando también que aquellos que ocuparan el cargo de propietarios, sean postulados para ocupar el cargo de suplentes; sí pudiendo aquellos que hubieran ocupado el cargo de suplentes, ser propuestos como propietarios.

Ahora bien, en referencia a la fracción III hemos de resaltar que fue ampliado con el agregado de dos incisos (a) y (b); quedando dicha fracción como sigue:

"III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de cuatro 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 po-

drán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga 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 en los dos últimos años del período".

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

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

Los Diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser --

electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio; pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

En relación a lo anterior, estimo conveniente razonar sobre las adiciones a la fracción tercera, que contempla en su inciso a) el evitar -- que un Gobernador sustituto o designado, ocupara en el período inmediato, nuevamente la gobernatura, cual caso, era frecuente en la historia -- política de nuestro país.

El inciso b) simplemente amplía la protección al respecto de "No -- reelección", estableciendo el impedimento para el Gobernador interino, -- el provisional o el ciudadano que supla las faltas temporales; esto quiere decir, que en alguna forma haya cumplido con el encargo de gobernar -- un Estado. En dicho inciso b) se agrega que: "siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período", lo que, como análisis de redacción, hace pensar si esta última frase se refiere a que el cargo lo -- desempeñe durante los dos últimos años ininterrumpidamente o simplemente, haya gobernado en el período de los últimos años, unos cuantos días de ellos.

Al final de la fracción III, se contempla otra adición encaminada a la no reelección, pero en este caso, prevista para la integración de las legislaturas de los Estados; evitando se pudiera perpetuar, ya sea como diputados propietarios o suplentes, siendo precisos en cuanto que los di

putados suplentes si podrían ser propuestos para ocupar el cargo de diputados propietarios, pero estos últimos no podrían ser propuestos para ocupar el cargo de suplentes; hecho que les hubiera permitido jugar con la suplencia y titularidad indefinidamente.

Tercera Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1943 que modifica lo establecido originalmente en el párrafo segundo de la fracción III, respecto al período de gobierno de los Ejecutivos Estatales. Dicho párrafo quedó como sigue:

"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 más de seis años".

De esta manera se establece el período de duración de un Gobernante que se iguala al período presidencial y que dura hasta nuestros días. Tomando en consideración que la infraestructura del país requiere cada vez más de la realización de programas de gobierno de mayor envergadura, y que para la realización de dichos programas es menester pasar por los períodos del conocimiento del problema, contactación, estudios tecno-económicos y políticos y su ejecución misma, difícil resultaba su realización en el período que estaba establecido, por lo que fue de gran beneficio la ampliación de dicho período. Es más,

a parecer nuestro, actualmente el término de tres años para el ejercicio de los Ayuntamientos Municipales resulta insuficiente para ver realidades tangibles que la ciudadanía reclama.

Cuarta Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947, que adiciona a la fracción I del Artículo 115 en la Constitución de 1917, el párrafo que otorga el derecho de voto a las mujeres en las elecciones municipales, mismo que señalaba:

"En las decisiones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones con los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

Durante el período presidencial del licenciado Miguel Alemán Valdez, y de acuerdo al movimiento feminista en pro de los derechos igualitarios de la mujer, se le otorga a ésta en su nueva reforma de adición a la fracción primera que nos ocupa, el derecho de votar y ser votadas para ocupar los cargos municipales que entonces eran privacía de los hombres; lo que abre la puerta de igualdad a la mujer, quien con esta prerrogativa en unos cuantos años alcanza niveles electorales igualitarios.

Quinta Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 12 de octubre de 1953 que modifi

ca el Artículo 115 Constitucional, derogando el párrafo que otorga a la mujer el derecho de voto en las elecciones municipales.

Hemos de recordar que en 1947 se dio la apertura política a la participación de la mujer, otorgándole la facultad de intervenir en la elección de Ayuntamientos. Sin embargo, mediante la reforma en estudio, se deroga en el Artículo 115, precisamente lo establecido en relación a la participación política de la mujer, toda vez que con la misma fecha es adicionado el Artículo 34 de nuestra Constitución en el que se reconoce la ciudadanía plena a la mujer. Esto es, que la limitativa para participar únicamente en los comicios municipales se amplía a los tres diferentes niveles de Gobierno, señalando textualmente el Artículo anterior lo siguiente: "son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, -teniendo la calidad de Mexicanos, reunan además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Este hecho permite que a la mujer se le considere en igualdad de Derechos y obligaciones electorales, en relación con los varones.

Sexta Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 6 de febrero de 1976, adicionando las fracciones IV y V que se refieren a la facultad de legislar sobre

asentamientos humanos; dichas fracciones quedaron redactadas de la siguiente forma:

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 su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros -- con apego a la Ley Federal de la Materia".

Conforme avanza en su tiempo la historia constitucional, en relación al Municipio, considerado como la célula de aglutinamiento político, se le ha ido otorgando un mayor número de facultades, lo que ha hecho posible un mayor acercamiento y participación del pueblo con sus autoridades.

Esta reforma otorga la facultad a los Estados y Municipios de Expedir leyes y reglamentos, respectivamente, con la finalidad de cumplir -- con las disposiciones contenidas en el Artículo 27 Constitucional, referente al ordenamiento de los asentamientos humanos, para la planeación,

regulación y desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales o entre dos o más entidades federativas, evitando la destrucción del medio ecológico que tienda a provocar un desequilibrio en el mismo, en perjuicio del desarrollo de la sociedad.

Asimismo, destaca que mediante las fracciones IV y V adicionadas, - los Estados y Municipios también quedan facultados para imponer modalidades a la propiedad privada, establecer usos, reservas y destinos de tierras, agua y bosques, regular los latifundios, la organización y explotación colectiva de los ejidos, la creación de nuevos centros de población agrícola y dotar de tierras y aguas, para satisfacer las necesidades colectivas de la población, todo esto con la finalidad de controlar la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos.

Séptima Reforma.-

Publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977, que viene a ser una adición a la fracción III en el párrafo del inciso b), que incluye el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y de representación proporcional en los Ayuntamientos, quedando plasmada - bajo el siguiente texto:

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 Municipi

pios cuya población sea de 300 mil habitantes".

En la disyuntiva de permitir una mayor participación político-electoral a los grupos minoritarios, en la fracción tercera, se amplía un párrafo al final del inciso b) en el que se establece la facultad de cada una de las entidades Federativas para legislar en materia electoral, introduciendo el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales; asimismo en el ámbito municipal, en la búsqueda de permitir una mayor participación democrática en las decisiones de orden político-administrativo dentro de la esfera municipal, se implanta el principio de representación proporcional, restringiendo de tal facultad a los municipios cuya población sea inferior a los 300 mil habitantes.

3.3 Octava Reforma.- Reforma Municipal 1983.

Publicada en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983, en el que se consignan las más trascendentales adiciones en materia Municipal que reforma el Artículo 115 Constitucional, y en razón de su número e importancias omitimos la transcripción del Artículo 115 original para dar paso directo al actual. Quedó como sigue:

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

"Las legislaturas locales, por acuerdo a las dos terceras partes de sus integrantes, podrán 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 procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos".

"Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley".

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos poseerán - facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas - de observancia general dentro de sus respectivas jurisdiccionales".

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

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

"Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse o 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) 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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones".

"b) Las participaciones federales, que será 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 a 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 regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios muni

principales de dos o más entidades federativas forman o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

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

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

"La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas 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 aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho".

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

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

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

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

"Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Diputados suplentes podrán ser -- electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen 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 registrarán 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 ley, podrán -- convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a -- efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

La fracción I del precepto constitucional que nos ocupa, conservó - el texto anterior, reconociendo como forma de Gobierno Municipal al - - Ayuntamiento de elección popular directa, prescribiendo asimismo, la - - inexistencia de autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado; conservó también el dictado de las mismas medidas con respecto a la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos, sobre la base democrática que garantiza su relativa reelegibilidad.

Asimismo, se prevee que sólo por causas graves procede la supresión de Ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido, así como la suspensión de alguno de sus miembros, estableciendo reglas.

Partiendo del principio de que las legislaturas de los Estados se integran con los Diputados, representantes directos del pueblo, dicha reforma les otorga la facultad de suspender y declarar la desaparición del pleno de la organización política que comprende el Ayuntamiento, o el mandato de alguno de sus miembros; agregando, que exista causa grave y suficiente para que ellos sea, sin negar, conforme a Derecho, el establecimiento de la garantía de audiencia, de ser oído y vencido en juicio, esto es, que deberá existir fundamentación legal y causa suficiente, constituyéndose dicha cámara local, en un tribunal político que calificará y sancionará en su caso las acciones u omisiones de los miembros del Ayuntamiento que incidan en perjuicio de sus representados. Además se induce a las entidades federativas para que en sus constituciones locales, señalen con precisión las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes Municipales o de alguno de sus miembros, así como la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deben comprenderse para tan trascendental decisión.

Reproducido todo lo anterior, a efecto de analizar la interpretación que las legislaturas locales han dado a la reforma que comentamos, vamos a transcribir los preceptos comprendidos en la Constitución Política del Estado de México y sus leyes Reglamentarias.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su sección Cuarta, que se refiere a las Facultades y Obligaciones de la Legislatura, en su Artículo 70, nos señala: Corresponde a la Legislatura:

"V. Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de -- los Municipios, y establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

"Dictar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por cualquiera de las causas graves que la ley prevenga siempre y cuando haya tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

"Designar a propuesta del Ejecutivo de entre los vecinos, a los -- Ayuntamientos provisionales, Consejos Municipales, y a los miembros de -- los cuerpos edilicios que deban concluir los períodos respectivos, en -- aquellos casos que determine la Ley Orgánica relativa".

Ahora bien, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México al referirse al tema que nos ocupa en su Capítulo Segundo, se refiere a la remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento, en sus Artículos 142, 143, 144 y 145-A y 145-B, y avoca con detalle las causas de desaparición, suspensión y derecho de garantía de los miembros del Ayuntamiento; mismas que a la letra dicen:

"Artículo 142. La Legislatura por acuerdo de las dos terceras par-

tes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato de sus miembros, -- otorgándoles previamente la oportunidad necesaria para rendir pruebas y formular los alegatos que a sus intereses convengan".

"Artículo 143. El derecho a la garantía de audiencia a los miembros de los Ayuntamientos en los casos a que se refiere el artículo precedente, se otorgará mediante el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo".

"Artículo 144. Serán de suspensión de un Ayuntamiento las siguientes causas graves:

I. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados.

II. Retener o invertir para fines distintos los recursos Municipales o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de las obras.

III. Acordar la privación de libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley.

IV. Dejar de integrar Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana o de elegir las autoridades auxiliares previstas en esta ley.

V. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomen-

dadas por la ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o la colectividad".

"Artículo 145. Son causas graves de declaración sobre desaparición de un Ayuntamiento, los siguientes:

I. El ataque a las Instituciones Públicas o a la forma de Gobierno constitucionalmente establecido o a la Libertad del sufragio.

II. Cualquier infracción a la Constitución Política del Estado o a las leyes locales, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Sociedad.

III. Las violaciones a las garantías individuales, a los planes y programas de la administración pública estatal o municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicio graves o irreparables a los ciudadanos, al Estado o Municipio.

IV. Cuando existan entre los miembros de un Ayuntamiento, conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias o atribuciones.

V. La usurpación de atribuciones.

VI. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley

que afecten sustancialmente el patrimonio del Municipio o que afecte derechos o intereses de la colectividad".

"Artículo 145-A. A los miembros del Ayuntamiento se les podrá suspender en su mandato por las causas graves siguientes:

I. Disponer para sí de recursos del Municipio o aplicarlos indebidamente.

II. Ordenar la privación de Libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley.

III. Abstenerse de realizar o impedir el procedimiento para designación de las autoridades auxiliares municipales o negarse a integrar -- los consejos de colaboración y participación ciudadana y las comisiones de planificaciones y desarrollo municipal.

IV. Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones que les sean encomendadas por la ley cuando con ello se cause perjuicio grave al Municipio o a la colectividad".

"Asimismo, se le podrá revocar en su mandato, por alguna de las causas graves siguientes:

I. El ataque a las Instituciones Públicas; al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno; a las garantías individuales o sociales y a la libertad de Sufragio.

II. Cualquier infracción a la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Colectividad.

III. Los actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes, programas y recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquellos que no le sean permitidos por la ley o que requieran formalidad específica.

IV. Propiciar entre los miembros del Ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias.

V. La usurpación de atribuciones.

VI. Cualquier otro acto u omisión que por afectar derechos o intereses de la colectividad altere seriamente el orden público o la tranquilidad del Municipio".

"Artículo 145-B. Cuando el Ejecutivo del Estado, tenga conocimiento de la situación previa en los preceptos de este capítulo, solicitará de la H. Legislatura la suspensión de Ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y la suspensión o la revocación del mandato de alguno de sus miembros".

Ahora bien, el penúltimo párrafo de la fracción I se refiere a la -

designación de Consejos Municipales en los casos de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de alguno o la mayoría de sus miembros. En este caso, ocurriremos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que señala en su Artículo 89. "Son obligaciones del Gobernador: ... fracción XXX.- "Proponer a la Legislatura del Estado, la designación de Ayuntamientos provisionales, Consejos Municipales y miembros de los cuerpos edilicios en los casos previstos por esta Constitución y en las leyes orgánicas respectivas".

"Asimismo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su Artículo 35 "Cuando después de instalado en Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, ya sea -- por imposibilidad física, licencia, suspensión o revocación del mandato de los propietarios y suplentes, el Presidente municipal o el que haga - las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que la Legislatura o la Diputación permanente haga la designación de los miembros substituidos a propuesta del propio Ejecutivo".

"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 en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, y por ende el Municipio quedara privado de sus funciones y carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado propondrá a la legislatura local de entre los vecinos la designación de un Consejo Municipal que concluirá el período respectivo".

"Asimismo, el Artículo 36 a la letra dice: "Los Ayuntamientos provisionales y Consejos Municipales tendrán facultades y obligaciones que la ley impone a los Ayuntamientos designados en elección popular, así como el mismo número de miembros y denominaciones".

Como comentario a este párrafo, debemos decir que contempla la posibilidad que pudiera darse en el sentido de declararse acéfalo un Ayuntamiento, teniendo la facultad la Legislatura local de designar entre los vecinos del Municipio, los ciudadanos que por su providad y capacidad, concluyan el periodo constitucional de los miembros salientes del Ayuntamiento; naciendo a la luz, una nueva figura política, denominada "Consejos Municipales", a través de los cuales se constitucionaliza una práctica que en el pasado se realizaba consuetudinaria y anárquicamente, dando pie a impugnaciones que al transcurrir el tiempo, serán manchas político-jurídicas, que quedaban para el comentario de sus residentes sin solución alguna.

Ahora bien, el párrafo cuarto de la fracción que nos toca analizar, contempla algo que ha sido cotidiano y que, no obstante que no existía expresamente en la Constitución, se entendía tácitamente toda vez, que al integrar un Ayuntamiento existen en el mismo, propietarios y suplentes, por lo que lógica y prácticamente, si el propietario, por las muchas razones quer puedan existir, dejarse de desempeñar su cargo, era y es ocupado por su suplente.

Respecto a la fracción II, su párrafo primero le reconoce personali

dad jurídica como entidad política administrativa, le otorga la facultad de manejar su patrimonio "conforme a la ley". Con el propósito de esclarecer el concepto de patrimonio, transcribiremos la definición del diccionario, que establece:

Patrimonio.- Sector de bienes del patrimonio del Estado, compuesto por las llamadas cosas públicas en sentido estricto. De estas cosas públicas, unas lo son: a) por su propia naturaleza (ejemplo) costas, ríos, lagos, espacio aéreos, etc., o pueden serlo, además, no son necesariamente corpóreas, como en derecho civil; otras b) son públicas, porque son utilizadas como tales o porque se aplican a un fin público determinado (calles, escuelas, mercados, cuarteles, etc.); es decir, unas son por su naturaleza, públicas y otras porque un acto administrativo así lo ha dispuesto". (76)

Ahora bien, partiendo de este concepto, interesante sería conocer a qué ley se refiere la fracción II, cuando señala expresamente "conforme a la ley", ya que la consideramos muy ambigua en cuanto a su texto literal.

Cabe destacar de la fracción que nos ocupa, la facultad de los Ayuntamientos para expedir los Bandos de Policía y buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

(76) "DICCIONARIO ENCICLOPEDICO UNIVERSO". Editorial Fernández Editores. México. Pág. 816.

Asimismo es preciso el Artículo 115 Constitucional, cuando reza, -- "de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados". De ahí que, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al hablar de "las facultades y obligaciones de la Legislatura", en su Artículo 70, fracción V, precise: "Corresponde a la Legislatura, dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios y establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Con relación a lo anterior, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Capítulo Tercero, se refiere a las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos señalando: Artículo 42.- "Son facultades y -- obligaciones de los Ayuntamientos:

"I. Formular el Bando Municipal, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquellos que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta ley".

Al elevar a rango constitucional la facultad de los Municipios de formular y expedir sus ordenamientos administrativos, permite a éstas --

prever las disposiciones más acordes a su problemática y necesidades, toda vez que son muchas y muy variadas las características económicas, políticas y sociales que diferencian a unos de otros.

Al ocuparnos de las disposiciones constitucionales que se encuadran en la fracción III, hemos de destacar la importancia que revisten, en -- virtud de que al responsabilizar a los Ayuntamientos sobre la prestación de los servicios públicos que enumera la mencionada fracción se logra, -- primero, una mayor identificación política entre gobernados y sus gobernantes, segundo, una verdadera y responsable participación de la ciudadanía es la resolución de los problemas que les aquejan, y tercero, un virtual desarrollo general de todo el Municipio, resaltando la prerrogativa de valerse de la suma de esfuerzos y recursos entre dos o más Municipios o el concurso de la entidad federativa con el Municipio logrando una mayor y mejor prestación de dichos servicios.

Siguiendo con el sistema de análisis normativo de cada una de las -- reformas establecidas al Artículo 115 Constitucional en su interpretación estatal y aplicabilidad municipal, seguiremos analizando la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la que según sus preceptos, no establece nada en relación de enlistar o enumerar las obligaciones o facultades del Municipio (Ayuntamiento) para administrar o -- prestar los servicios públicos para la ciudadanía, y solamente encontramos como antecedente de la fracción en análisis su Sección Cuarta que habla de "Las Facultades y Obligaciones de la Legislatura".... "V.- Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los Municipios...."

Por lo anterior, una de las facultades y obligaciones de la Legislatura, es precisamente expedir la Ley Orgánica Municipal que es el Ordenamiento que va a reglamentar entre otras funciones más del Municipio, precisamente lo referente a los Servicios Públicos.

Dicha ley en el Capítulo Tercero, regula lo referente a los Servicios Públicos y su Artículo 83 señala textualmente: "Los Municipios con el concurso del Estado, organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativa y no limitativa como tales los siguientes:

- I. Agua.
- II. Alumbrado Público.
- III. Limpia.
- IV. Mercados, centrales de abasto.
- V. Panteones.
- VI. Rastros.
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
- VIII. Seguridad pública y tránsito.
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

Por otra parte, señala su Artículo 84.- "La prestación de los Servicios Públicos, deberán realizarse por los Ayuntamientos, quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros Municipios para la efi

cacia de su prestación, podrán concesionarse servicios a personas físicas o morales, prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio, excepto los de seguridad pública, tránsito y de alumbrado y aquellos que afecten la estructura y organización Municipal".

Como podemos apreciar, lo señalado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en lo referente a los Servicios Públicos, es casi una transcripción de lo preceptuado en el Artículo 115 Constitucional, difiriendo únicamente en cuanto que, en la Constitución reza así: "Cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes", y en la Ley Orgánica, está imponiendo tal obligación, prescribiendo: "Organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, explotación, - - etc."....

La Fracción IV que se refiere a su Hacienda Municipal, es a nuestro parecer la base o plataforma de lograr un Municipio realmente libre, toda vez que, una Administración Municipal que no tenga manera de incrementar su hacienda, no podrá jamás prestar aquellos servicios que se concesionan a la población, es más, ni siquiera será posible la formación de una estructura administrativa; por lo que, podemos soslayar, que la verdadera Libertad del Municipio, será su autonomía económica, ya que por más que se diga "Municipio Libre", de no tener el poder económico para los satisfactores de su población, el Municipio Libre, lo será solamente de nombre, como durante muchísimos años ha sido.

Ahora bien, hemos de subrayar tres importantes conceptos enumerados

expresamente en la fracción IV, que determinan ingresos hacendarios al Municipio, y son:

a) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; hecho que nos permite apreciar que, todo Municipio con un gran asentamiento humano tendrá en ello necesariamente una importante fuente de ingresos, lo que lo hará más importante y más libre, hecho que resolverá el problema de aquellos Municipios conurbados con las grandes ciudades, que sufren una permanente inmigración humana, dejando de ser este fenómeno, una carga para el erario municipal en lo referente a la satisfacción de servicios públicos, toda vez que, como lo hemos reiterado, los grandes acontecimientos generarán grandes recursos económicos.

b) Otro concepto importante de ingresos serán las participaciones federales, mismas que son determinadas por las legislaturas de los Estados, con base en los conceptos de coordinación fiscal, celebrados entre la Federación y las entidades adscritas a dichos convenios y regulados por las leyes correspondientes.

c) Y el tercer concepto de ingresos, corresponde de los derivados por la prestación de Servicios Públicos, los que nos permiten hacer una observación referente a la necesidad de dividir los distintos servicios públicos entre los que son recuperables a su prestación e inclusive representan un ingreso para el Municipio, y los que son gravosos y representan una carga para el mismo; a nuestro entender serían:

a) Los que representan un ingreso para el Municipio:

- I. Agua potable y alcantarillado.
- II. Mercados y centrales de abasto.
- III. Panteones.
- IV. Rastro.

b) Los que representan una carga para el Municipio:

- I. Limpia.
- II. Alumbrado público.
- III. Calles y jardines.
- IV. Seguridad pública y tránsito.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece en su Título Segundo, Capítulo Tercero, bases de la organización de la Hacienda Pública de los Municipios, a través del Artículo 183 que establece: "La Hacienda Pública de los Municipios se compondrá:

I. De los bienes que correspondan a los Municipios como personas - morales de derecho civil.

II. De las contribuciones que para cada Municipio decreta la Legislatura.

III. De los otros ingresos que perciban conforme a la Ley".

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su Capítulo Segundo, se refiere a la Hacienda Municipal, señalando en su Artículo 74.-

"La Hacienda Municipal se compone:

- I. De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- II. De los bienes muebles e inmuebles, destinados a los servicios públicos municipales.
- III. De los bienes de uso común Municipal.
- IV. De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.
- V. De los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibieren.
- VI. De las rentas y productos de todos los bienes Municipales.
- VII. De las contribuciones que perciban por la aplicación de la ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y las que señalen - otras disposiciones.
- VIII. De los réditos producidos por créditos a su favor.
- IX. De las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes -

Federales y del Estado, y

X. De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que - habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales, fueron desamortizadas por la ley del 25 de junio de 1856.

Cuando nos referimos a los rubros que determinaban los ingresos bancarios del Ayuntamiento Municipal, omitimos la consideración de aquellos que se obtienen de la creación y ejercicio de las empresas "para-municipales" que son sociedades de capital estatal-municipal, mismas que en determinados casos son creadas con participación económica de dos o más municipios y que como cualquier otra empresa debe aportar al erario del municipio importantes utilidades; por ello, la Ley de Ingresos de los Municipios autoriza la recaudación consistente en el rendimiento o ganancias de empresas para-municipales u organismos descentralizados derivados de su funcionamiento u operación, lo cual puede constatarse en la ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México que en su Artículo 1º, encuadra dichos ingresos dentro del rubro de "productos".

Debemos destacar que la apertura del Municipio para la creación de dichas empresas constituyen una revitalización al grito de clamor que el Constituyente Heriberto Jara en su intervención en pro del Municipio Libre en el Congreso Constitucional aseguraba: "Si alardeamos por un lado de que al Municipio le damos la libertad política y la restringimos por otra con la libertad económica, entonces la primera no podrá ser efectiva sin poderse llevar a la práctica".

Consideramos que existen muchísimos Municipios que cuentan con importantes recursos naturales que, o bien, son desperdiciados sin ningún provecho por su consumo natural o bien son explotados por particulares - con provecho de unos cuantos en detrimento del desarrollo del pueblo mismo, nos permite celebrar la apertura del desarrollo económico para el Municipio bajo la creación de dichas empresas para-municipales.

Estimamos importante que dicha facultad municipal, sea elevada a la categoría de rango constitucional, y con ello pueda ser de aplicabilidad en todas las entidades federativas de la República, erigiéndose en el futuro como un derecho más del Municipio Libre.

Hemos de hacer referencia a la cita que hace Jorge Sayeg Helú a lo aseverado por Salvador Rocha Díaz cuando resalta que es responsabilidad de los Ayuntamientos el manejo de sus ingresos, señalando: "la responsabilidad trascendental de decir el destino de los ingresos disponibles, - corresponde así en el nuevo texto constitucional a la comunidad primaria de nuestra sociedad nacional".⁽⁷⁷⁾

La aprobación del presupuesto de egresos, Facultad del Ayuntamiento, es decisión financiera de primera magnitud; que, como sabemos, implica profundo conocimiento de las necesidades de la población que se gobierna; es base para asumir la responsabilidad por el resultado, consistente en satisfacer las necesidades básicas de los gobernados y es com--

(77) SAYEG HELU JORGE. Op. cit. Pág. 34.

promiso de lealtad, eficacia y honestidad en la aplicación de los recursos comunes.

La reforma contenida en la Fracción V, que había sido postergada en las facultades municipales, es precisamente el desarrollo urbano. Partiendo del principio de constituir nuestro país, a uno de los de mayor índice de crecimiento poblacional en el ámbito mundial, y considerando por su desarrollo económico como un país tercermundista o en vías de desarrollo, es comprensible aceptar el fenómeno de crecimiento anárquico que se ha desarrollado en la gran ciudad y los Municipios aledaños, sin menospreciar aquellos que por su desarrollo industrial o turística han propiciado un gran índice migratorio de las provincias de menos desarrollo, creándose inmensas manchas urbanas, carentes de los servicios más indispensables para la subsistencia humana.

Los Municipios por carecer de ordenamientos jurídicos que les facultara para detener los asentamientos irregulares, sufrían a la vez un detrimento de su vida política-administrativa, constituyendo éstas una carga para él, en razón de verse obligado a tratar de satisfacer los servicios públicos que como entidad administrativa tiene obligación de prestar. De ahí pues, que consideremos sumamente importante la facultad constitucional del Municipio de formular planes de desarrollo urbano, crear reservas territoriales, vigilar la utilización del suelo en sus respectivas jurisdicciones, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la facultad de expedir licencias y permisos de construcción y la creación de reservas ecológicas que eviten el deterio-

ro de nuestro medio de vida.

Celebramos dichas adiciones, que de llevarse a la práctica con honestidad y responsabilidad, aliviará la terrible contaminación de la gran ciudad y su periferia. Por considerarlo objetivo, hemos de hacer referencia a los conceptos vertidos por Valencia Carmona y que cita en su obra el maestro Jorge Sayeg Helu diciendo: "si se llega a aplicar de un modo cabal esta fracción, puede entrañar una auténtica revolución en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y a veces caótico. Es doloroso en este sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la ciudad de México, triste ejemplo donde la imprevisión en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes hieráticas ante lo irresistible las más de las veces, han conducido a connurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en guadalajara, Monterrey, y otras ciudades importantes del país, que de no enfrentarse con energía harán nuestras urbes inhabitables. Ojalá este precepto no quede solamente en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público requieren unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria y luego produzcan una modificación sensible en la realidad urbana del país".⁽⁷⁸⁾

(78) Ibidem. Pág. 36.

La fracción VI contempla la planeación conjunta entre dos entidades federativas o con la federación en el desarrollo de los centros que se encuentren situados entre ambos, formando una continuidad geográfica; -- apreciando, que dicho Artículo ya lo prevía desde antes de la reforma de 1983, como quedó debidamente analizada en páginas anteriores.

La fracción VII transcribe lo que contenía la fracción III hasta an tes de la reforma que nos ocupa, refiriéndose a la prerrogativa del Ejecutivo federal y Gobernadores de los Estados, de tener a su mando la -- fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoria mente.

La fracción VIII adopta una modificación hasta como estaba antes de nuestra reforma, cuando señala en el último de sus párrafos que: "de -- acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades fe derativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elec-- ción de las legislaturas locales y el principio de representación propor cional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios".

En cuanto a la elección de representación proporcional en los Ayun- tamientos, la actual reforma suprime el límite poblacional establecido - en el anterior texto, obedeciendo sin duda, a la madurez alcanzada por - la ciudadanía en el ejercicio de su Derecho de votar y ser votado. Es - decir que en la actualidad todos los municipios del país deberán introdu cir en su organismo de gobierno Municipal el principio de representación proporcional.

La fracción IX presenta una adición que revista una gran importancia, toda vez que, hasta antes de la reforma, para nada se ocupa el Artículo 115, ni ningún otro de las relaciones entre los Estados y sus trabajadores.

No queremos decir con esto que los trabajadores de los Estados se encontrarán al margen de la seguridad jurídica sino que, toda vez que no tenía rango Constitucional la obligatoriedad de parte de las legislaturas locales de legislar normas que se adecuaran al propio Artículo 123. Algunos Estados contaban con dichas medidas y obviamente algunos, no, o sobre bases que incidentalmente resultaban distintas, por lo que la regla adoptada en la fracción IX del Artículo 115, obliga a legislar en -- adecuación a los preceptos constitucionales satisfaciendo los anhelos de Justicia social de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios.

A este respecto hemos de insertar por considerarlo importante, la cita que hace Jorge Sayeg Helú en su obra "La Reforma Municipal en la -- Constitución" sobre las declaraciones que al respecto hace el Licenciado Manuel Barlett en su calidad de Secretario de Gobernación, quien señaló lo siguiente: "El texto original del Artículo 123 faculta al Congreso -- de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región". La expansión -- legislativa a que dio lugar el precepto y la desigualdad en cuanto a los derechos de los trabajadores de las diferentes entidades federativas, -- fueron la causa de la Reforma de 1929, que hizo federal a la legislación

en materia laboral".

"La doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores son aplicables a los términos del apartado "A" o las del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Considerando que la tesis del Estado Patrón ya - está superando, no parecía aplicable el apartado "A", considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del apartado "B".

"En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores. Por esto mismo, el ejecutivo ha considerado necesario establecer principios generales para que los Estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución del Artículo 123. La iniciativa del Ejecutivo de adicionar con la fracción IX en el Artículo 115 persigue la protección de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios".⁽⁷⁹⁾

En relación a la fracción X, para nadie es desconocido el que el Estado busca una mayor agilización y dinamismo en los ejercicios de carácter administrativo encomendados a él, procurador mediante la descentralización el mejoramiento de la eficacia administrativa, involucrando a los

(79) SAYEG HELU JORGE. Op. cit. Pág. 41.

Municipios en una responsabilidad con la capacidad de celebrar convenios con los Estados logrando una mayor eficacia en la prestación de los Servicios Públicos, como en la operación y ejecución de obras de desarrollo económico y social.

Jorge Sayeg Helú en su obra "La Reforma Municipal en la Constitución", nos dice: "Conforme al nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, efectivamente, el Municipio mexicano adquiere atribuciones que antes no le habían sido conferidas, y que llevan a la realización de una órbita competencial que cabalmente puede con las que corresponden bien a las entidades federativas, o bien a la federación en la integración de un muy complejo y propio sistema federal. Este nuevo federalismo mexicano responde al reclamo de descentralización de una vida Nacional."⁽⁸⁰⁾

3.4 La Constitución Del Estado de México.

CAPITULO SEGUNDO DE LOS AYUNTAMIENTOS.⁽⁸¹⁾

Art. 135.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como Cuerpos Colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se someten a su decisión; pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales, serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en sus funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus --

(80) Ibidem, Pág. 48.

(81) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. Edición del P.R.I. Del Estado de México. 1993.

miembros propietarios o suplentes que hayan funcionado.

Art. 136.- Los Ayuntamientos se integrarán con un Jefe de Asamblea que se denominará Presidente Municipal y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, cuyo número total se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, en la forma en que lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los Ayuntamientos de todos los Municipios tendrán Regidores electos según el principio de representación proporcional. Los Municipios con más de un millón de habitantes podrán tener hasta un Síndico de representación proporcional. La Ley respectiva determinará los requisitos y reglas de asignación.

En los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes, los Ayuntamientos tendrán adicionalmente hasta 2 Regidores electos, según el principio de representación proporcional.

De acuerdo con el párrafo anterior, tendrá derecho a que le sea atribuido un Regidor, al Partido Político que alcance el mayor porcentaje de votación minoritaria siempre y cuando satisfaga los siguientes requisitos:

- a).- Que hubieren registrado fórmula de candidato en las elecciones municipales respectivas.

b).- No haya alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección.

c).- Alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en el Municipio correspondiente.

Un segundo Regidor, podrá ser atribuido, al partido que habiendo obtenido el segundo porcentaje en la votación minoritaria, tenga por lo menos más de la mitad de los sufragios que el Partido triunfador minoritario haya alcanzado, de no darse este mínimo de proporción se le atribuirá este segundo Regidor al Partido triunfador minoritario.

La Ley Reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en dicha asignación.

Art. 137.- Cuando el número de miembros de un Ayuntamiento sea menor de nueve, formará parte de él un Síndico Procurador; y cuando conste de nueve o más, serán dos los Síndicos que se elijan.

Art. 138.- Los miembros de un Ayuntamiento serán designados en una sola elección, distinguiéndose los Regidores lo mismo que los Síndicos -- cuando éstos sean dos, por el orden numérico en que fueron electos.

La ley Electoral respectiva determinará el Organismo que debe conocer y resolver en última instancia de la elección a que se refiere este artículo.

Art. 139.- Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

Art. 140.- Para ser miembro de un Ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el Municipio para el que fuere electo, no menor a tres años anteriores al día de la elección.

Art. 141.- No podrán ser miembros de los Ayuntamientos.

I.- Los Militares en ejercicio, los Empleados Públicos del Estado, los individuos que formen parte de la Policía o de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, los Tesoreros y Secretarios de los Ayuntamientos, que no se separen de sus cargos 60 días antes de la elección;

II.- Los Funcionarios y Empleados Públicos dependientes de la Federación;

III.- Los Ministros de cualquier culto.

3.5 La Ley Orgánica Municipal.

"CAPITULO TERCERO. ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Art. 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos,

- circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, presentación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- II.- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción -- III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- III.- Proponer ante la legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;
- IV.- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del - Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;
- V.- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;
- VI.- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;

VII.- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX.- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.

X.- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

XI.- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes del sector y de manzana;

XII.- Convocar a la elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

- XIII.- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- XIV.- Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;
- XV.- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;
- XVI.- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;
- XVII.- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuestas del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecino del municipio;
- XVIII.- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
- XIX.- Aprobar su presupuesto de egresos;
- XX.- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- XXI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal

y los Programas correspondientes;

XXII.- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII.- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia y permisos para - - construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV.- Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;

XXVI.- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXVII.- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII.- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio públi

XXXV.- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXVI.- Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del -- acontecer histórico local, que preserve y fomente la identi-- dad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipa-- les;

XXXVII.- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XXXVIII.- Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

Art. 32.- Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se debe-- rán satisfacer los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;

II.- No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo o comi-- sión pública;

III.- No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencio-- nal". (82)

(82) LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Edición del P.R.I. -- del Estado de México. 1993.

co o de uso común;

- XXIX.- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
- XXX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- XXXI.- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- XXXII.- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- XXXIII.- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- XXXIV.- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

3.6 Reglamento de Actividades Industriales, Comerciales y de Servicios. (Tipo)

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, con las Bases normativas establecidas por el H. -- Congreso del Estado de México, y en ejercicio de sus atribuciones, el H. Ayuntamiento Constitucional de (nombre) ha tenido a bien expedir el reglamento siguiente:

REGLAMENTO DE ACTIVIDADES COMERCIALES INDUSTRIALES Y DE SERVICIOS.

El presente ordenamiento es reglamentario de los artículos 46, 48, 49, 54, 55, 56, 59, 60 del Bando Municipal en vigor publicado el día (fecha). Para los efectos de este reglamento se entiende por Autoridad Municipal a la Secretaría Municipal a través de la oficina en quien delegue estas funciones.

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- El presente ordenamiento es de interés público y de observancia general y tiene por objeto regular las actividades de los establecimientos industriales, comerciales, y de servicios que se encuentren establecidos en la jurisdicción del Municipio de (nombre).

Artículo 2º.- Los establecimientos industriales comerciales y de -

servicio ubicados dentro del Municipio de (nombre), para el ejercicio de sus actividades, requieren de Licencia de Funcionamiento expedida por el H. Ayuntamiento.

Artículo 3°.- La Licencia de Funcionamiento es la autorización que el H. Ayuntamiento otorga a los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, para que puedan funcionar legalmente dentro de la jurisdicción municipal y deberá estar firmada por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento.

Artículo 4°.- Las Licencias de funcionamiento tendrá vigencia por tiempo indefinido mientras subsistan las condiciones y circunstancias -- que motivaron su autorización, y no hayan sido revocadas o canceladas.

Artículo 5°.- Las Licencias de funcionamiento expedidas por el H. Ayuntamiento son intransferibles.

Artículo 6°.- El cambio de ubicación del establecimiento, de propietario y el cambio o modificación del giro, invalidan la Licencia.

Artículo 7°.- En los Establecimientos industriales, comerciales y de servicio sólo deberán realizarse las actividades que se especifiquen en la Licencia de Funcionamiento.

Artículo 8°.- Cuando el propietario del establecimiento pretenda - modificar o ampliar el giro del mismo, deberá solicitar autorización pre

viamente, sin que pueda realizar las nuevas actividades, hasta en cuanto no se tenga la autorización correspondiente.

Artículo 9°.- La solicitud de Licencia de Funcionamiento no autoriza el funcionamiento del establecimiento.

Artículo 10.- Los propietarios de establecimientos industriales, comerciales y de servicios, están obligados a integrar a la tesorería Municipal el pago del impuesto sobre radicación en los términos de los artículos 83 Bis-C al 83 Bis-L de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

Artículo 11.- La Licencia deberá ser colocada en lugar visible del establecimiento y mostrarse al representante de la Autoridad Municipal que lo requiera, junto con el recibo oficial del pago del impuesto sobre radicación expedido por la Tesorería Municipal.

Artículo 12.- Los establecimientos industriales, comerciales y de servicios dentro de la jurisdicción del Municipio de (nombre) deberán realizar sus actividades sujetándose al horario autorizado.

Artículo 13.- Son días de cierre obligatorio;

- Primero de Enero
- Cinco de Febrero
- Primero de Mayo
- Dieciséis de Septiembre

- Veinte de Noviembre
- Veinticinco de Diciembre

Así como las fechas en que rindan su informe el C. Presidente de la República, el C. Gobernador del Estado de México, el C. Presidente Municipal de este Municipio y las fechas en que se celebren elecciones Constitucionales Federales, Estatales, Locales y Municipales.

Se exceptúan de este tratamiento las farmacias, boticas, droguerías, recauderías, cremerías, panificadoras, expendios de pan, restaurantes -- sin venta de bebidas alcohólicas, refaccionarias, expendios de periódicos, molinos de nixtamal y tortillerías, hospitales, consultorios médicos, funerarias, neverías, sitios de taxis, mudanzas, estanquillos y -- tiendas de abarrotes al menudeo sin venta de cerveza.

Artículo 14.- Todos los establecimientos que se encuentren en el territorio del Municipio de (nombre) en caso de contingencia ambiental, siniestro o cualquier circunstancia que ponga en peligro la salud o seguridad, de los trabajadores o de la población, deberán suspender sus actividades cuando la autoridad competente así lo determine.

CAPITULO II

3.7 DE LOS REQUISITOS PARA LA OBTENCION DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

Artículo 15.- La persona o sociedad interesada en obtener Licencia

de Funcionamiento para establecimientos industriales, comerciales y de servicios deberán solicitarlo ante la Secretaría Municipal a través de la subdirección de Gobierno, utilizando las formas que al efecto se proporcionen, que deberán contar:

- a) Nombre del propietario, denominación o razón social;
- b) Domicilio del propietario;
- c) Ubicación del negocio incluyendo nombre de la calle, número, colonia, pueblo o fraccionamiento;
- d) Denominación del negocio;
- e) Giro o actividad;
- f) Número de registro federal de contribuyentes;
- g) Fecha de inicio de operaciones;
- h) Horario de funcionamiento; y
- i) Firma del propietario del negocio o en su caso por el representante legal debidamente acreditado.

Artículo 16.- A la solicitud de Licencia de Funcionamiento deberá acompañar los siguientes documentos:

- a) Dictamen técnico de uso del suelo expedido por la oficina de desarrollo Urbano Municipal;
- b) Dictamen expedido por la Secretaría Municipal a través de la subsecretaría de Gobierno Municipal, donde se determine que el solicitante cumple con los requisitos reglamentarios respectivos;
- c) Boleta predial al corriente de sus pagos en caso de ser propietaria

rio del inmueble.

Contrato de arrendamiento y recibo del último pago impuesto predial del inmueble al corriente.

En caso de ser prestado el inmueble, contrato de comodato y recibo del último pago del impuesto predial del inmueble al corriente;

- d) Acta constitutiva debidamente protocolizada en caso de ser personas morales;
- e) Croquis de ubicación del negocio;
- f) Representación o carta poder notarial en caso de representar al interesado en los términos del artículo 105 del Código Fiscal Municipal del Estado de México;
- g) Identificación del solicitante o en su caso del representante legal.

Artículo 17.- Cuando el desarrollo de la actividad industrial comercial o de servicios pueda representar riesgo a la salud o daño ecológico, además de los requisitos contenidos en los artículos 14 y 16 de este ordenamiento, deberán presentarse los estudios necesarios para la instalación del equipo tendiente a su prevención, así como dictamen de la autoridad competente en la materia.

Artículo 18.- Para dar de baja cualquier negocio, se solicitarán -- las formas que para tal efecto proporciona la Subdirección de gobierno -- para tal fin, adjuntando los siguientes documentos:

- a) Solicitud de baja presentada ante las autoridades hacendarias de bidamente autorizada;
- b) Recibo del pago del impuesto de radicación correspondiente al --
ejercicio en que ocurra la baja;
- c) Original de la Licencia de funcionamiento correspondiente al - -
ejercicio en que ocurra la baja.

CAPITULO III

3.8 DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES, COMERCIALES Y DE SERVICIOS

Artículo 19.- Los establecimientos industriales, comerciales y de servicios deberán contar con el equipo necesario contra incendios, así - como los implementos adecuados para prestar primeros auxilios en caso de accidente.

Artículo 20.- Todas las negociaciones observarán las disposiciones contenidas en la Ley General de Salud, Ley de Salud del Estado de México y sus reglamentos.

Artículo 21.- De conformidad con el artículo 51 de la Ley de Pro--
tección al Ambiente del Estado de México, las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales de origen industrial a los cuerpos recep--
tores, atenderán las siguientes disposiciones:

I.- Cumplir las condiciones particulares de descarga que se fijen,

cuando las aguas se viertan en cuerpos de aguas estatales o en sistemas de drenaje y alcantarillado;

II.- Instalar sistemas o plantas de tratamiento de aguas residuales, cuando rebasen los límites permitidos;

III.- Realizar muestreos y análisis periódicos de calidad de las aguas residuales de los afluentes de los sistemas y plantas de tratamiento, para la verificación del cumplimiento de sus descargas, e informar a la Autoridad competente.

Artículo 22.- Los establecimientos industriales, comerciales y de servicios depositarán sus desechos sólidos en los recipientes y lugares adecuados que para tal efecto sean indicados.

Artículo 23.- De conformidad por lo establecido en el artículo 58 de la Ley de Protección al Ambiente, queda estrictamente prohibido el depósito o quema de residuos sólidos en bienes de uso común, caminos, carreteras, derechos de vía, lotes baldíos, así como en cuerpos y corrientes de agua.

Artículo 24.- El desarrollo de actividades industriales, comerciales y de servicios quedan sujetos a observar las normas establecidas en cuanto se refiere a las emisiones de ruidos, vibraciones, energía térmica y lumínica: vapores, gases y olores.

CAPITULO IV

3.9 DE LA VERIFICACION AL CUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES LEGALES

Artículo 25.- El ayuntamiento podrá ordenar la realización de visitas de inspección para la verificación a las disposiciones establecidas en el Bando Municipal, el presente reglamento y demás ordenamientos apli cables de competencia municipal.

Artículo 26.- Las visitas de inspección podrán ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se efectuarán en días y horas hábiles y las segundas en cualquier tiempo.

Artículo 27.- Las visitas de inspección serán realizadas por el -- personal autorizado, y tendrán el carácter de representantes de la auto- ridad competente.

Artículo 28.- Los inspectores para practicar la diligencia de ins- pección deberán estar provistos de orden escrita, con la firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que se deberá precisar el lu gar o zona que se ha de inspeccionar, el objeto de la visita, el alcance que debe tener y las disposiciones legales que la fundamenten.

Artículo 29.- La diligencia de inspección se entenderá con los pro pietarios, responsables, encargados o cualquier persona que se encuen- - tre, quienes están obligados a permitir al personal autorizado el acceso

al lugar o lugares que se indique la orden respectiva, así como proporcionar toda clase de información necesaria para los propósitos señalados en ésta.

Artículo 30.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, para realización de las visitas de inspección, cuando se obstaculice la práctica de las mismas: independientemente de la aplicación de las sanciones que resulten procedentes para quienes se opongan al cumplimiento de lo mandado por la autoridad.

Artículo 31.- Al iniciar la diligencia el inspector deberá exhibir la credencial vigente expedida por el H. Ayuntamiento de (nombre), que lo acredite legalmente para el desempeño de dicha función, así como la orden expresa a que se refiere el artículo 28 de este ordenamiento, de la cual deberá dejar copia a la persona con quien se entiende la diligencia.

Artículo 32.- Al iniciar la diligencia, se deberá requerir a la persona con quien se entiende la diligencia, que proponga a dos testigos que deberán permanecer durante el desarrollo de la visita. Ante su negativa los testigos serán propuestos por el inspector. Estas circunstancias, el nombre, domicilio y firma de los testigos, se hará constar en el acta.

Artículo 33.- Al concluir la verificación, se dará oportunidad al propietario, responsable, encargado o persona con quien se entendió la

visita de manifestar lo que en su derecho convenga, asentando su dicho - en el acta respectiva y recabando su firma en el propio documento, del - que se entregará una copia. La negativa a firmar el acta o a recibir co - pia de la misma o de la orden de visita, se deberá hacer constar en el - referido documento y no afectará su validez, ni la de la diligencia prac - ticada.

Artículo 34.- Si durante la diligencia de inspección o con prospe - ridad a ésta, el representante de la autoridad advierte hechos que cons - tituyan delitos, procederá a hacerlo del conocimiento del Ministerio Pú - blico, para los efectos conducentes.

Artículo 35.- Cuando del resultado de la visita de verificación al cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Bando del presente Reglamento y demás ordenamientos de aplicación municipal, se desprendan violaciones a las mismas, el supuesto infractor tiene el derecho en un - plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de inspección, pa - ra ser oído en su defensa, comparecer ante la autoridad competente a ma - nifestar lo que en su derecho convenga y ofrecer pruebas que estime pro - cedentes en relación con los hechos asentados en el acta de inspección - practicada.

Artículo 36.- La Autoridad Municipal competente después de haber - oído en su defensa al infractor, procederá a la calificación de las in - fracciones, fundará y motivará la resolución correspondiente, de la cual deberá notificar al interesado, tomando en cuenta:

- I.- La gravedad de la infracción;
- II.- Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- III.- La calidad de reincidente del infractor;
- IV.- Los daños que se hayan producido o puedan producirse a el medio ambiente.

CAPITULO V

3.10 MEDIDAS DE SEGURIDAD

Artículo 37.- De conformidad con el artículo 67 de la Ley de Protección Ambiental cuando se presenten emergencias o contingencias ambientales el Ayuntamiento podrá ordenar el aseguramiento de materiales o sustancias contaminantes; la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes correspondientes.

CAPITULO VI

3.11 SANCIONES

Artículo 38.- Será motivo de sanción no manifestar el cambio de nombre, domicilio, giro o traspaso del establecimiento dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya ocurrido dicho cambio.

Artículo 39.- Las infracciones a las normas contenidas en este ordenamiento se sancionarán con:

- I.- Amonestación y apercibimiento;
- II.- Multa;
- III.- Clausura temporal o definitiva del establecimiento;
- IV.- Cancelación de la Licencia de Funcionamiento;
- V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas;
- IV.- Reparación del daño ambiental;

Las sanciones serán impuestas y notificadas al contribuyente por la Autoridad Municipal por conducto de la dependencia a quien delegue dicha función, misma que las ejecutará.

Artículo 40.- La multa se aplicará de acuerdo a lo que señala la - Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, Código Fiscal Municipal, el Bando Municipal y los Reglamentos de aplicación municipal en la materia.

Artículo 41.- La clausura temporal se realizará por el tiempo necesario para corregir las deficiencias en el funcionamiento del establecimiento.

En caso de la comisión de delitos en el local, cuando lo determine la Autoridad competente.

Otras de las causas que pueden motivar la clausura temporal son:

- a) La falta de licencia de funcionamiento;

- b) No integrar a la tesorería Municipal el impuesto de radicación - en los términos marcados los de Ley de Hacienda Municipal, después de haber sido requerido para tal efecto.
- c) No dar aviso y tramitado el cambio de domicilio del establecimiento o de su propietario;
- d) Explotar un giro diferente al autorizado;
- e) No respetar el horario autorizado; y
- f) No contar con las medidas de seguridad que determinan las leyes y Reglamentos aplicables a la materia.

Artículo 43.- La clausura definitiva se realizará;

- a) Por reincidencia en violaciones a lo que establece el presente - ordenamiento y demás disposiciones de competencia municipal.
- b) Cuando el establecimiento no reúna los requisitos para su funcionamiento.
- c) Cuando lo determine otra Autoridad en ejercicio de sus atribuciones.
- d) En los casos que prevé la Ley de Hacienda Municipal y

- e) Por incumplimiento de los plazos otorgados por la Autoridad Municipal competente, para corregir deficiencias normativas y reglamentarias del funcionamiento de los establecimientos.

Artículo 44.- La cancelación de la Licencia de Funcionamiento precederá en los siguientes casos:

- a) Que haya dejado de funcionar el establecimiento;
- b) Por incumplimiento de los requisitos inherentes a su funcionamiento;
- c) Por clausura definitiva;
- d) Por determinación de otra Autoridad competente;
- f) Cuando cambien las condiciones originales en las que fue otorgada la Licencia;
- g) En los casos que prevé la Ley de Hacienda Municipal;
- h) Por incumplimiento a los plazos otorgados por la autoridad competente para la corrección de circunstancias o deficiencias normativas y reglamentarias en el funcionamiento del establecimiento.

- i) Por no contar con las medidas de seguridad que señalan las Leyes y Reglamentos de la materia.

CAPITULO VIII

3.12 RECURSOS

Artículo 45.- Conforme a lo dispuesto por los artículos 154, 155, 156 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los propietarios de establecimientos industriales, comerciales o de servicios que se consideren afectados en su derecho o interés por actos, acuerdos o resoluciones emitidas o ejecutadas por la Autoridad Municipal, podrán interponer recursos administrativos de revocación y de revisión.

Artículo 46.- El recurso de revocación se interpondrá por el interesado dentro del plazo de quince días hábiles siguientes al de la notificación o ejecución del acto, acuerdo o resolución reclamado de carácter no fiscal, ante la propia autoridad que lo haya dictado o realizado la que deberá resolverlo en un plazo no mayor de quince días hábiles después de interpuesto el recurso.

Artículo 47.- Procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por autoridades municipales recaídas a los recursos de revocación. Se interpondrá ante el Síndico, que conocerá y resolverá el recurso excepto el instaurado en contra del Presidente Municipal que será resuelto por el Ayuntamiento. Los plazos para la interposición y resolución del recurso de revisión, serán los mismos que los del recurso -

de revocación.

Artículo 48.- Los recursos deberán promoverse en forma escrita señalando lo siguiente:

I.- Nombre y domicilio del recurrente y en el caso de la persona que promueva en su nombre o representación acreditando la personalidad con que comparece cuando actúe a nombre propio.

II.- El acto, acuerdo o resolución que se impugne:

III.- La violación que se estime se cometió a los derechos del promovente, expresando, en su caso, los agravios cometidos en su perjuicio:

IV.- Los hechos en que se funde su petición:

V.- Las pruebas para demostrar los hechos:

Artículo 49.- En contra de las resoluciones que se dicte en el recurso administrativo, proceden los medios de defensa que establece la Ley de justicia administrativa del Estado de México.

3.13 TRANSITORIOS

Artículo 1º. Derogan todas las disposiciones anteriores que se opongan a las previstas en el presente Reglamento.

Artículo 2º. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dado en sesión ordinaria de cabildo en la sede del Ayuntamiento de (nombre) Estado de México, el día (fecha) por lo tanto se manda se publique, circule y observe.

Presidente Municipal, Síndico, Regidores, Secretario del Ayuntamiento.- Rúbricas.

CAPITULO CUARTO

ESTRUCTURA ORGANICA DEL AYUNTAMIENTO

El Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, precisó el carácter del municipio como sociedad natural. En la exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, el jefe del Ejecutivo Federal señala textualmente:

1. "El municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político".

2. "Su naturaleza de índole social y natural, encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional, como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana".

3. "El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional. Sólo la comunidad organizada y activamente puede asumir la --conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral".

De estas definiciones, se desprende que:

1. El municipio es una sociedad natural domiciliada.

2. Su naturaleza es de índole social y natural.

3. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir sus fines.

En consecuencia, la naturaleza del municipio se precisa:

- a) Como sociedad natural domiciliada.
- b) Regulada por el estado como su unidad política, administrativa, social y territorial.
- c) Que forma la base del sistema representativo y democrático.
- d) Reconocido por el Estado, el municipio es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio.
- e) Por su naturaleza, el municipio ejerce plena autonomía, para su gobierno interior y para la administración de recursos y servicios destinados a la comunidad.

El municipio existe por los lazos de vecindad que forman una comunidad pero, para adquirir la categoría de institución de orden público, debe ser reconocido por el Estado a fin de encontrar regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional.

Con base en estas definiciones, entidades de la República, como la de Durango, adoptaron en sus respectivas constituciones políticas, los siguientes preceptos sobre la naturaleza del municipio:

Artículo X. el municipio, sociedad natural domiciliada, es regulado por el estado como su unidad política, administrativa, social y territorial y forma la base de nuestro sistema representativo y democrático.

Artículo XI. Reconocido por el Estado, el municipio es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio delimitado por la legislatura del estado y que, - por su naturaleza, ejerce plenamente su autonomía para el funcionamiento de su gobierno interior y para la administración de sus recursos y servicios destinados a la comunidad local.

En síntesis, el municipio es una realidad social preestatal. El 90 por ciento de los municipios mexicanos es de creación anterior a la del estado. Se confirma como una creación jurídica y normativa sancionada - por el propio estado.

Esto deriva de lo que hemos sostenido desde 1955 en nuestra obra -- "La Reforma Municipal". En ella afirmamos que el municipio es una formación sociopolítica. (83)

(83) RUIZ MASSIEU, MARIO, en "Derecho Público Local" (1981) comenta "Mojos Ochoa Campos, define al municipio como un efecto de la sociabilidad con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. - Se produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y, en consecuencia, - atiende a sus fines propios como institución de éstos. (Reforma Municipal, México, Ed. Porrúa, 1968, pág. 29).

Sostenemos que la comunidad local se conceptúa como grupos naturales dentro de los tipos de agrupación social, con base en los vínculos naturales que forman dos subtipos: los de parentesco, fincados en la sangre y en el matrimonio y los locales basados en el domicilio.

El paso de las relaciones consanguíneas a las domiciliadas se dio en Occidente desde el siglo VI A. de C. en que Clístenes en Atenas y Servio Tulio en Roma, convirtieron los vínculos consanguíneos o de parentesco, en vecinales por el domicilio y con ello apareció el demos griego y el municipio latino.

Con lo expuesto en mi obra publicada desde 1955, llegué a las siguientes conclusiones:

I. El municipio, desde el punto de vista sociopolítico, es el tipo institucionalizado de la asociación de vecindad. Nuestra conclusión concuerda con el diccionario de la Academia Española de la Lengua, que da la siguiente acepción: "Municipio, conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".

II. Podemos definir al municipio como la institución primaria sociopolítica. En el municipio se institucionaliza la convivencia social como cimiento de la estructura sociopolítica de la nación y del estado. Por lo tanto, entendemos al municipio como un gobierno autónomo, integrador de un orden soberano en el Es-

tado y a la vez reconocido como institución de orden público.

4.1 Soberanía Estatal y Autonomía Municipal.

Exponemos la teoría democrática de las funciones del poder:

De los tres niveles de gobierno, en dos se deposita la soberanía y en uno, la autonomía, dentro del Estado Federal o compuesto.

Los niveles de gobierno en que se deposita la soberanía, son el Estado Federal y los estados miembros de la Unión, mismos que ejercen este atributo.

El principio de soberanía, en cuanto a la tesis democrática para la determinación del régimen de gobierno, descansa en la concepción de la soberanía popular.

Nuestra Constitución en su artículo 39, establece:

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Y en el artículo 41 expresa:

"El pueblo ejerce su soberanía, por medio de los Poderes de la Unión,

en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, - en lo que toca a sus regímenes interiores".

En consecuencia:

- a) La soberanía reside en el pueblo.
- b) El pueblo la ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los Estados o sea, a través de los órganos de gobierno federal y estatales.
- c) En cuanto al tercer nivel de gobierno, el municipal, el propio pueblo, dentro del Estado, conserva su atributo de autonomía política y económica que ejerce por el artículo 115 de la Constitución Federal, bajo la forma de Municipio Libre.

En nuestro régimen federal, el pueblo es la fuente del poder público y lo afirma en el Estado en forma de soberanía y en el municipio, por autonomía.

En el Estado unitario o centralizado, la soberanía la ejerce únicamente el poder central y esto se refleja en la facultad para dictar normas generales para todo el país, que no requieren del consenso de las -- provincias. En cambio, en el Estado federal, la soberanía la establecen los poderes federales en los casos que atañen a toda la Nación y los poderes de los estados en lo relativo a sus regímenes interiores. Pero --

aun en los casos de leyes generales para todo el país, se requiere el -- consenso de los estados federados a través de sus representaciones en el Senado de la República y la aceptación de la mayoría de las legislaturas de los estados, para que sea aprobada una reforma a la Constitución Federal.

Esta es la teoría de las funciones del poder en su sentido vertical, equivalente a la teoría de la separación de poderes de tipo horizontal.

La teoría de la autolimitación del poder por el poder se aplica territorialmente sobre una misma población, fuente de ese poder. Así, el municipio no cae en el exceso de un poder autárquico, porque está delimitado dentro del Estado, a cambio de reconocérsele la autonomía intrínseca. En igual forma, el estado federado no es independiente, porque está limitado dentro de la Federación a cambio de que se le reconozca su soberanía interna.

En el fondo de todo esto, se encuentra la concepción democrática -- del pueblo que, constituido en comunidad política, es soberano en el estado y autónomo en el municipio.

En consecuencia, sin soberanía popular en el estado y sin autonomía municipal en la comunidad local, no hay democracia sino autocracia.

Tal es la teoría democrática de las funciones del poder en su repar

tición de competencias en sentido vertical, que se aplica a través de la división territorial sobre una misma población y que soluciona los problemas de la superposición de autoridad.

Por lo tanto, la soberanía es la cúspide y el todo: atributo ejercido por el Estado.

A su vez, la autonomía es la base de la sociedad política en la célula local: atributo del municipio.

Así, desde Montesquieu, las funciones del poder en sentido horizontal se complementan con las funciones del poder en sentido vertical y en el cruce de ambas funciones emanadas de la soberanía y la autonomía, se encuentra el vértice constituido por el pueblo, fuente, sentido y razón de las instituciones democráticas.

4.2 Descentralización y Autonomía Municipal.

El estatuto político del municipio, dentro del Estado Federal, es de autonomía que se complementa administrativamente, mediante la descentralización.

Por lo tanto, dentro del Estado Federal, hay autonomía de competencias para el municipio y descentralización en la función administrativa.

El tratadista Alcides Greca fue quien precisó los límites entre des

centralización y autonomía municipales, al señalar:

2.1 "La autonomía municipal se fundamenta en los principios de organización política, adoptados por el Estado, establecidos por lo común, en sus respectivas cargas constitucionales".

En México, el artículo 115 constitucional establece el régimen de Municipio Libre que se ejerce a través del estatuto de autonomía y da origen al régimen de autonomía municipal.

2.2 "En un régimen de libertad política y de descentralización administrativa, la autonomía de los municipios constituye una parte esencial del Estado".

a) La libertad o autonomía, como ejercicio político, dentro del Estado Federal.

b) La descentralización, como proceso puramente administrativo dentro del Estado Federal.

El Primer Congreso Panamericano de Municipios, celebrado en la ciudad de La Habana, Cuba, sancionó la siguiente recomendación, relativa a la autonomía de los municipios:

"Considera conveniente asegurar constitucionalmente el principio de la autonomía del municipio que garantice de un modo especial la elec

tividad de sus rentas dentro de su propia esfera administrativa y financiera, el control jurisdiccional de sus decisiones y la facultad de iniciativa y de acción en todo lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas locales".

A su vez, ante el Segundo Congreso Interamericano de Municipios, celebrado en Santiago de Chile, en septiembre de 1941, presentamos una ponencia con el siguiente punto resolutivo:

"La expedición de leyes que aseguren la autonomía de los municipios y que delimiten la responsabilidad y funciones de los Ayuntamientos, así como la competencia tributaria y todas las medidas concernientes a la vida municipal".

El Congreso Interamericano de Municipios acogió nuestra proposición y, al respecto, su primer voto resolutorio que figura en el acta final del Congreso, puntualizó:

"El Segundo Congreso Interamericano de Municipios recomienda: La dictación de leyes que aseguren la autonomía de los municipios, que delimiten sus funciones y establezcan todos los servicios que con-vengan acerca de la vida municipal".

Esto demuestra que la demanda de autonomía municipal hecha por los municipios del Continente Americano ha unificado el criterio municipalista para llegar a la legislación con la que ya cuenta México.

La tesis de la descentralización ha motivado situaciones confusas - en lo que respecta a la doctrina municipal mexicana enarbolada por la Revolución.

Se ha llegado a confundir la autonomía política y la descentralización administrativa.

No se puede hablar de descentralización gubernamental o política en el sistema federal como un régimen especial de los gobiernos estatales y municipales frente a los poderes federales.

En pocas palabras: el estatuto descentralizado se da solamente en - el Estado unitario o centralizado y la autonomía municipal en el Estado Federal.

Solamente en materia administrativa se acepta la descentralización en el Estado Federal. Estructuralmente la doctrina de la autonomía municipal es la que recogió la Revolución Mexicana, con el Municipio Libre, donde apoya su doctrina democrática que atribuye al pueblo ser la fuente original de la soberanía que da origen al poder público.

Por lo tanto, en México fuera de la descentralización administrativa, políticamente no puede operar el principio de la descentralización municipal, sino el de autonomía municipal y relegar el concepto de descentralización por región, a su vertiente específica, que es la descentralización administrativa, órbita en la que queda comprendida la propia

descentralización.

La autonomía política del municipio responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático del gobierno del pueblo, por el -- pueblo y para el pueblo y la conveniencia de que la comunidad se autogobierne por derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la sociedad política.

En suma, enarbolamos la bandera de la Revolución Mexicana, que sostiene el principio de la autonomía municipal y lo hacemos con plena conciencia política, jurídica e histórica.

4.3 Relaciones Entre el Estado y el Municipio.

El Estado, como comunidad sociopolítica suprema, determina el tipo de municipio, caracteriza la legislación que lo regula y señala sus relaciones con el régimen municipal.

Existen dos grandes tipos de Estado:

- a) El Estado unitario o centralizado.
- b) El Estado Federal o compuesto.

Pueden existir otros subtipos, pero, en lo general los estados se catalogan en esos dos grandes grupos. Por ejemplo, España corresponde al tipo de Estado unitario o centralizado, pero representa una variante que en cierta forma se aproxima al régimen federal, debido a su sistema

de autonomías provinciales.

Tanto el Estado Federal como el Estado Centralizado, imprimen a su legislación determinadas características. Estas son de:

- a) Determinado grado de relaciones.
- b) Existencia o no de determinado tipo de control de gestión.
- c) Determinada coordinación de los niveles de gobierno.
- d) Determinada coordinación de los niveles de administración.

Dicha legislación señala las relaciones entre el estado y su régimen municipal.

4.4 Municipio Sociopolítico y Ayuntamiento.

Generalmente se confunden los términos municipio y ayuntamiento.

El municipio es la entidad sociopolítica fincada en vínculos domiciliarios y reconocida por el Estado.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno local municipal. Forma el nivel de gobierno que corresponde al municipio y de él depende la administración municipal.

Por lo anterior podemos decir que, el municipio es una entidad sociopolítica, con un órgano político de gobierno que es el ayuntamiento:

- a) Por tener un régimen de elección popular.
- b) Porque representa un régimen de gobierno, con un órgano gubernamental que es el ayuntamiento.
- c) Por atender intereses políticos y sociales de la comunidad.
- d) Por cumplir fines de interés público.
- e) Porque el sistema constitucional mexicano así lo establece al decir que, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los estados.

4.5 División de Poderes en el Seno del Municipio.

La ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 18 de enero de 1966, preciso a su manera, el hecho de la división de poderes en el seno del municipio.

Dice en la parte conducente:

"Los municipios tienen un cuerpo colegiado con facultades decisorias y una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquél, que es el presidente municipal".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la existencia de un cuerpo colegiado con facultades decisorias, que es el cabildo de regidores y una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquél, que es el presidente municipal y esto corresponde a la división de poderes en la esfera municipal.

En el Título Tercero de la Constitución, en su capítulo I, de la división de poderes, figura el artículo 49 que a la letra dice:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

El principio de la división de poderes, se convierte en parte de -- los principios supremos en que descansa el orden constitucional en cuanto a la organización del estado. Aquí puede aplicarse lo dispuesto por el artículo 41, en el sentido de que, los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, deberán ejercer sus competencias "en los términos -- respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir -- las estipulaciones del Pacto Federal".

El principio constitucional de la división de poderes atañe a la federación y a los estados, y a éstos, en todo lo que toca a sus regímenes interiores, incluido el municipio. Por lo que debe aplicarse el principio de la división de poderes al régimen municipal.

Pero, ¿cómo se gobierna en el seno del municipio? ¿Cuáles son sus --
funciones?

En la respuesta a estas preguntas, se encontrará el carácter políti-
co de la organización municipal.

Vamos a fundar dichas respuestas, pero en principio las concretamos
como sigue:

1. El municipio es un poder constituido en un nivel de gobierno.
2. El gobierno municipal se ejerce por un órgano político, consti-
tuido por un ejecutivo, un cuerpo colegiado deliberante con fun-
ciones normativas y funcionarios judiciales auxiliares.
3. De los dos puntos anteriores se desprenden las funciones munic_i-
pales esenciales que son:
 - a) Reglamentarias.
 - b) Ejecutivas.
 - c) Judiciales.

¿Riñe esta situación con lo que dispone la Constitución en sus ar--
tículos 41 y 49?

No, porque el principio de la división de poderes se aplica al su--

premo poder de la Federación y a los estados en sus regímenes interiores en cuanto a funciones y competencias. Comprende a los tres niveles de gobierno.

En síntesis, el principio constitucional de la división de poderes, debe aplicarse en el gobierno municipal por las siguientes razones:

- a) Por obedecer a una distribución de competencias fijada al régimen interior del estado, por el artículo 41 de la Constitución de la República.
- b) Por constituir la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; según las modalidades impresas por las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales respectivas, lo que hace a los municipios células políticas de la organización interna de los propios estados, sujetas a la legislación local que las configura.
- c) Por constituir el municipio una entidad pre-estatal, que emerge aun antes de la configuración del Estado-nación, lo que le da derecho a conservar en lo interno, sus instituciones histórico-tradicionales. El municipio occidental cuenta con 26 siglos de existencia, en tanto que el Estado moderno es del siglo XVI y la doctrina de la división de poderes es de fines del siglo XVIII. Esta primacía histórica le acredita la existencia de sus instituciones peculiares, en las que se ensayó el principio

universal de la división de poderes con carácter flexible o sea, en embrión.

En resumen, en el seno del municipio se da una embrionaria forma de división de poderes que representa una manera flexible de su aplicación.

En el municipio se ensayó y aplicó flexiblemente este principio por contener a su manera una original forma de distribuir el poder, ya que no se da el caso de concentración del poder, sino de distribución de funciones. Al contar con un ejecutivo que es el presidente municipal; un órgano colegiado deliberante que funciona como creador de normas de derecho, de general observancia, o sea, un legislativo doméstico, y jueces auxiliares.

Por lo tanto, no hay concentración del poder en una sola persona o corporación, ni el legislativo doméstico se ejerce por una sola persona. Es el gobierno municipal el que aplica las funciones, como lo hacen el gobierno Federal y estatal.

4.6 División de Poderes en el Derecho Municipal Positivo Mexicano.

La Constitución Política del Estado de México, en el capítulo 1, de su libro III, título único, consagra dos artículos a la división de poderes en el seno de los municipios. Veamos cómo claramente establece este principio:

Artículo 133. "La administración pública interior de los municipios se ejercerá por los ayuntamientos, los presidentes municipales, los jueces menores municipales y jueces populares".

En esta forma, el artículo transcrito separa los diversos órganos y, a continuación, terminantemente señala sus funciones.

Artículo 134. "En ningún caso podrán desempeñar los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo, las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales".

Como puede verse, la Constitución del Estado de México es clara en esta materia y demuestra que sí puede aplicarse el principio de la división de poderes en el municipio.

A su vez, en el capítulo 11, la Constitución abunda en el principio de la división de funciones, según rezan los siguientes artículos:

Artículo 135. "Los ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como cuerpos colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales..."

Artículo 136. "Los ayuntamientos se compondrán de un jefe de la asamblea que se denominará presidente municipal y de varios miembros llama

mados síndicos y regidores, cuyo número total será siempre impar y se determinará en razón directa de la importancia del municipio que representen en la forma que lo disponga la Ley Orgánica respectiva".

Artículo 142. "Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración -- del municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten".

Aquí, la Constitución del Estado de México reconoce la función reglamentaria a cargo del cabildó y a su manera la de inspección. Sobre la primera, el artículo siguiente aclara:

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

Este artículo es muy importante, porque especifica la reglamentación del cabildo y las funciones del régimen municipal, además de las de gobierno y administración, todas compatibles dentro del principio de la división de poderes.

Sobre las llamadas funciones de inspección, que constituyen una especie de contraloría municipal, el siguiente artículo precisa:

Artículo 144. "Los ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan".

Y tipifica las tareas ejecutivas y reglamentarias.

Artículo 145. "El presidente municipal promulgará y dará publicidad al Bando Municipal y además normas de carácter general expedidas por el ayuntamiento".

Separa la función ejecutiva del presidente municipal y la legislativa del cabildo.

Y abunda en lo relativo a la división de funciones:

Artículo 149. "Los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales".

La división de poderes en el municipio, es, por lo tanto, clara y terminante.

La Sección III de la Constitución del estado de México, señala claramente las funciones ejecutivas de los presidentes municipales (art. 155), así como la legislativa de los ayuntamientos (art. 142 ya transcrito).

Indica también las funciones administrativas del secretario del - - ayuntamiento (art. 156) y judiciales atribuidas a los jueces menores municipales (arts. del 157 al 162).

Por lo tanto, el derecho municipal positivo mexicano reconoce y establece el principio de la división de poderes y de funciones, en el seno del municipio, como régimen de gobierno local y con diversos órganos perfectamente tipificados:

- Reglamentarios.
- Ejecutivos.
- Judiciales.
- Administrativos.

Otras constituciones de los estados, como la de Colima, no son tan explícitas como la del estado de México, pero sí registran y consagran a su manera la división de poderes en el seno del gobierno municipal.

La de Colima marca la división de poderes. En su artículo 95 confirma que:

"Los ayuntamientos son cuerpos meramente deliberantes y sus acuerdos y resoluciones serán comunicados, para su ejecución, por conducto de su presidente".

Así separa la función legislativa de la ejecutiva, como lo hace - -

con la judicial en el artículo 96.

En suma, el derecho municipal positivo mexicano:

1. Consagra el principio de la división de poderes en el seno del gobierno municipal.
2. Confiere a los cuerpos colegiados y deliberantes, que son los ayuntamientos a cabildos, la función legislativa.
3. Otorga al presidente municipal la función ejecutiva.
4. Concede a los jueces de paz, jueces menores municipales, jueces populares o los de cualquier otra denominación, en su especie, la función judicial dentro de la órbita municipal.

4.7 Presidente Municipal.

TITULO III. DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, SUS COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARES Y ORGANOS DE PARTICIPACION CIUDADANA. CAPITULO PRIMERO. DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES. (84)

Art. 48.- el presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

(84) LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Edición del P.R.I. del Estado de México. 1993.

- I.- Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II.- Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III.- Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV.- Asumir la representación jurídica del municipio en los casos -- por la ley;
- V.- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI.- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VII.- Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII.- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;

- IX.- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X.- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI.- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- XII.- Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, - del título cuarto de esta Ley;
- XIII.- Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- XVI.- Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
- XV.- Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre - de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.

XVI.- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;

XVII.- Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;

XVIII.- Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

Art. 49.- Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.

Art. 50.- El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios, cuando el síndico esté ausente, se niegue a hacerlo o esté impedido legalmente para ello.

Art. 51.- No pueden los presidentes municipales:

- I.- Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que están destinados.
- II.- Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales.
- III.- Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;
- IV.- Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada.
- V.- Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir a autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales.
- VI.- Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares.
- VII.- Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.

4.8 Función Ejecutiva Municipal.

El derecho positivo mexicano precisa, con toda claridad, la función ejecutiva de los presidentes municipales.

La Constitución Política del estado de Yucatán, es la que, con mayor precisión, la señala. En efecto, en su título séptimo, relativo a los municipios del estado, dice:

Artículo 84. "El presidente del ayuntamiento electo en la forma que establece el artículo 76 de esta Constitución, ejercerá las funciones de ejecutivo municipal".

También la Constitución Política del estado de México es precisa a este respecto, con fundamento en el principio constitucional de la división de poderes, al efecto señala:

Artículo 149. "Los ayuntamientos, como cuerpos colectivos no tendrán ejercicio de jurisdicción, ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso estarán los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales".

Este quehacer ejecutivo de los presidentes municipales (debe notarse que lo correcto es el título de presidente municipal y no el de presidente del ayuntamiento que se usa, por ejemplo, en Yucatán) es detallada por la Constitución del Estado de México, en su capítulo 11, Sección 111, de los presidentes municipales, que dice:

Artículo 155. "Son atribuciones de los presidentes municipales:

I. Presidir las sesiones de sus respectivos ayuntamientos.

- II. Ejecutar dentro del municipio las leyes federales y del estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos.
- III. Ser el órgano de comunicación de los ayuntamientos que presiden con otros ayuntamientos y con el gobierno del Estado.
- IV. Ejecutar, con apego a las leyes, las resoluciones dictadas por los jueces menores municipales y los jueces populares.
- V. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley".

Para la Constitución Política del estado de Aguascalientes, el presidente municipal tiene a la vez el carácter de primer regidor. Esta -- disposición viola la Constitución Federal y es confusa porque le da al -- presidente municipal doble carácter: de regidor y de ejecutivo.

4.9 Funciones del Cabildo como Cuerpo Colegiado.

¿Qué diferencia existe entre ayuntamiento y cabildo? ¿Cuáles son -- las funciones de éste?

La palabra cabildo viene del latín capitulum, con la que se designan 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.

Por lo tanto, cabildo o capítulo, significa cuerpo, corporación o --
junta de capitulares, ya sean civiles o eclesiásticos.

Capítulo, en efecto, quiere decir consejo, reunión o asamblea de ca
nónigos en materia religiosa y, a la vez, en materia municipal, signifi-
ca concejo, reunión o asamblea de los capitulares de un ayuntamiento o -
o sea, las cabezas o regidores que se reúnen en el cabildo.

Por esto, capitular es un adjetivo que se refiere a un cabildo.

Cabildo o capítulo, en materia municipal, quiere decir corporación,
junta, cuerpo o concejo. Hace la connotación de un cuerpo colegiado y -
deliberante dentro de la estructura del ayuntamiento.

A su vez, la palabra ayuntamiento se aplica a la acción y efecto de
ayuntar a quienes forman la corporación que gobierna y administra al mu-
nicipio.

En la época colonial, en que los alcaldes ejercían justicias, se de-
cía:

"Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de
la República, como son justicia y regidores". Esto es lo que escribe --
Hevia Bolaños.

El cabildo consta de alcaldes y regidores. En la época colonial -- los síndicos no formaban parte de él, porque eran nombrados por los propios regidores.

Actualmente, en que los síndicos también son de elección popular, - han pasado a formar parte del cabildo.

En la América Colonial se llamó cabildo a las sesiones celebradas - por los titulares del consejo municipal o que en su acepción de sesión, junta o reunión, podía revestir distintas formas:

Cabildos cerrados: a) Ordinarios, b) especiales, c) extraordinarios o solemnes, d) públicos y e) secretos.

Cabildos abiertos: a) juntas de gentes, b) minoritarios.

El cabildo ordinario solía ser uno o dos por semana.

Del cabildo abierto solamente en un caso se ocupan las leyes de indias, pero su práctica fue frecuente. En cuanto a las juntas de gente, puede citarse la que aparece en el acta capitular de Quito, Ecuador, en el remoto año de 1593.

Por último, los cabildos abiertos minoritarios eran aquellos en que no se convocaba a todo el vecindario a campana tañida o por medio de pregón, sino que sólo se citaba personalmente a un determinado número de vecinos

notables o por sectores del municipio.

Ahora podemos preguntarnos: ¿Quiénes forman el ayuntamiento?

Para el derecho positivo mexicano, con base en la Constitución Política del estado de Morelos, lo forman el presidente municipal, los regidores y los síndicos, todos los funcionarios municipales, siempre y cuando sean solamente de elección popular. Estos son los que integran el gobierno municipal y por lo tanto, como todos los gobernantes son electos popularmente por elección directa, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

Los funcionarios por nombramientos, los administrativos del municipio, incluso el secretario del ayuntamiento, son empleados municipales y no miembros del ayuntamiento.

Por lo tanto, en Morelos y en la mayoría de los estados de la República no pueden ser miembros del ayuntamiento los empleados del municipio y para ser elegidos a cargos edilicios, deben separarse de sus respectivos cargos administrativos cinco días antes del fijado para la elección.

La Constitución Política del estado de Morelos es muy precisa respecto a las funciones del cabildo. En su artículo 115, fracción IX, reformada por decreto número 4, publicado el 4 de agosto de 1965, dice:

"La ley orgánica municipal determinará la competencia del ayuntamiento en funciones de cabildo y las facultades del presidente municipal".

Es correcto, porque distingue al ayuntamiento del cabildo y las facultades del presidente municipal, o sea, que ayuntamiento es toda la -- corporación municipal (el gobierno del municipio); cabildo, el cuerpo colegiado y deliberante con funciones normativas. Todo esto, lo establece el derecho positivo mexicano.

En síntesis, en el seno del municipio mexicano opera el dogma constitucional de la división de poderes. El ayuntamiento es todo el gobierno municipal, dividido para su ejercicio en tres poderes: un ejecutivo o presidente municipal, un legislativo doméstico o cabildo, como cuerpo colegiado y deliberante con funciones normativas, y un judicial formado por los jueces populares, jueces menores o jueces de paz.

4.10 Síndicos.

"CAPITULO SEGUNDO. DE LOS SINDICOS.

Art. 52.- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial -- los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Art. 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

- I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- II.- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V.- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;
- VI.- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
- VII.- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que -

se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;

VIII.- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;

IX.- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;

X.- Vigilar que los responsables de las comisarías, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

XI.- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;

XII.- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;

XIII.- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;

XIV.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que -

sean de su competencia;

XV.- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;

XVI.- Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno est
rá encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro
de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones
consignadas en las fracciones I, IV, V y XVI, y el segundo, las
contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y --
XII, entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las
atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII,
VIII, IX y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en
árbitrios, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autori
zación expresa del ayuntamiento.

Art. 54.- El ayuntamiento, en su caso, distribuirá entre los síndi-
cos otras funciones que de acuerdo con la ley les corresponda". (85)

(85) LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Edición del P.R.I. -
del Estado de México. 1993.

4.11 Regidores.

CAPITULO TERCERO. DE LOS REGIDORES⁽⁸⁶⁾

Art. 55.- Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I.- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II.- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III.- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- IV.- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal.
- V.- Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI.- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas -- que formule y apruebe el ayuntamiento;

(86) LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Edición del P.R.I. -- del Estado de México. 1993.

VII.- Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

4.12 Funciones de los Regidores.

En el principio de la división de poderes y de facultades, dentro del ayuntamiento, los regidores carecen de la facultad y del ejercicio ejecutivo. En cambio, comprenden dos aspectos:

1. La Función legislativa como integrantes del cuerpo colegiado y deliberante que forma el cabildo.

2. La función de inspección y vigilancia de los ramos de la administración municipal.

Estas son las dos funciones que compete realizar a los regidores municipales.

Veamos lo que al respecto dice el ingeniero Carlos León Román, presidente municipal constitucional de Chilpancingo, Guerrero:

"Entre las funciones de los cabildos, figuran: a) la de legislar y b) la de auditar".

a) "La legislación se verifica mediante la expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egre

sos y de los diferentes reglamentos municipales".

- b) "La función de auditoría e inspección es ejercida por conducto del síndico o comisiones de regidores nombrados al efecto según el propósito que obedezcan las que pueden ser sobre las diferentes funciones del ayuntamiento, ya sea en materia de servicios públicos, gobernación, hacienda, economía, agricultura, obras públicas, educación y salubridad".

"Es facultad de los ayuntamientos nombrar comisiones permanentes para el estudio y la vigilancia de los asuntos y servicios públicos, así como la de asignar a cada regidor el ramo o ramos que crea conveniente para formular los programas de trabajo y para vigilar que los funcionarios y empleados municipales cumplan con sus obligaciones, exigiendo que se responsabilicen de sus actos".

Agrega León Román:

"Los regidores sólo tienen facultades legislativas, de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, siempre que no sean ejecutivas, de manera que deben abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales, así como al público en general".

Las funciones ejecutivas solamente corresponden al presidente municipal.

En tanto, las legislativas podrán ejercitarlas cuando actúen como cuerpo colegiado y deliberante, al celebrar el cabildo sus sesiones y se rá en estos eventos donde deban participar con voz y voto para proponer todas aquellas medidas, que crean convenientes para el mejoramiento del gobierno y de la administración municipales.

Los acuerdos a que llegue este organismo deliberador serán los que ejecute el presidente municipal.

También es muy importante que los regidores estén vinculados a las tareas de planeación: nacionales, estatales y municipales y que se les asignen funciones específicas a desarrollar dentro de los planes vigentes. (87)

4.13 Funciones de los Regidores en el Derecho Positivo Mexicano.

De acuerdo con la doctrina constitucional mexicana, los regidores:

- a) Forman un cuerpo colegiado y deliberante.
- b) Sus funciones no son ni ejecutivas, ni administrativas.
- c) Sus funciones son legislativas, de inspección y vigilancia.

Estas responsabilidades les corresponden, de acuerdo con el principio constitucional de la división de poderes.

(87) LEON ROMAN, CARLOS. Relaciones funcionales entre los Regidores y la Administración Municipal, marzo de 1982.

La mayoría de las constituciones locales consignan ciertas disposiciones sobre los regidores, pero en general deben encontrarse en las leyes orgánicas municipales.

Veamos algunas consignadas en las constituciones de los estados.

La Constitución Política del estado de Guerrero reconoce el nivel de gobierno municipal al dedicar su título décimo al "gobierno de los municipios del estado", y a los ayuntamientos que son órganos de decisión y establece que "son cuerpos colegiados deliberantes".

En cuanto a las funciones de los regidores, según el artículo 44 de la Ley Orgánica del municipio Libre del estado de Guerrero, son las de iniciativa, vigilancia y representación. Dos son importantes: suplir en sus faltas temporales al síndico procurador por acuerdo de cabildo e intervenir en la discusión y votar en los asuntos sometidos a la consideración y resolución del ayuntamiento.

La Constitución Política del estado de México, en su artículo 142, establece: "Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio y las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten". Ambas corresponden a los regidores, como miembros del cabildo.

La Constitución tabasqueña contiene aciertos y errores. Primero se

ñala que "el ayuntamiento se integrará con el número de regidores que de termine la Ley", concepto válido. Pero luego establece que "el primer regidor será el presidente municipal; el segundo, síndico de hacienda y los demás, desempeñarán las funciones que la ley asigne".

Esto último no concuerda con el principio constitucional de la división de poderes, donde el presidente municipal no puede ser a la vez regidor porque la primera de estas funciones es ejecutiva y la segunda legislativa.

No procede también la fracción VI del artículo 65 que asienta que "los ayuntamientos asignarán los ramos de su administración a comisiones integradas por uno o más regidores".

Hay que recomendar que los cargos de los regidores no son ejecutivos, no administrativos, sino legislativos, de inspección y vigilancia. La Constitución de Tlaxcala remite a las leyes respectivas la determinación de las funciones de los miembros del ayuntamiento y para designar a los regidores, usa el término de municipe.

La Constitución poblana asigna a los regidores funciones administrativas al decir: "Los ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones, entre las cuales distribuirán los diversos ramos de aquélla".

4.14 Función Legislativa Municipal en el Derecho Positivo Mexicano.

En el derecho positivo mexicano se reconoce a los ayuntamientos el ejercicio de la función legislativa.

El caso más claro es el de la Constitución del estado de México, -- que en su Capítulo 11, Sección 11 relativo a las atribuciones del ayuntamiento, señala en primer término la acción legislativa. Por lo tanto, -- es importante repetir textualmente esta disposición:

Artículo 142. "Los ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración -- del municipio y las de inspección concernientes al cumplimiento de las -- disposiciones legislativas que dicten".

Como puede observarse, los ayuntamientos del estado de México legislan por disposición expresa de la Constitución local.

La Constitución Política del estado de Yucatán, en su artículo 79, fracción V, reconoce entre las atribuciones de los ayuntamientos, las de "hacer uso del derecho de iniciar leyes". Derecho que corresponde también a los ayuntamientos según las constituciones de los estados de Michoacán, Baja California Sur, Chiapas y Guanajuato.

Es consignado también por la Constitución Política del estado de México, pero circunscrito a "los asuntos que incumben a los municipios, --

por lo que refiere a sus respectivas localidades".

La Constitución Política del estado de Aguascalientes, precisa en su capítulo IX sobre la iniciativa y formación de las leyes:

Artículo 30. "La iniciativa de las leyes corresponde:

IV. A los ayuntamientos en los asuntos de su competencia".

La misma disposición es consignada en las constituciones políticas de los estados de Tlaxcala, Tabasco, Veracruz, Colima, Durango, Tamaulipas, Puebla, Nuevo León, Chihuahua y Nayarit.

Carecen de disposición alguna a este respecto, las constituciones de los estados de Jalisco, Guerrero y otras.

En consecuencia, constitucionalmente, la facultad legislativa de los ayuntamientos comprende:

1. Facultad expresa legislativa en la Constitución Política del estado de México y en la de otros estados.

2. Derecho de iniciar leyes en general ante el Congreso del estado (constituciones de los estados de Yucatán, Michoacán, Baja California Sur, Chiapas y Guanajuato).

3. Derecho de iniciar leyes ante el Congreso del estado, en lo particular sobre asuntos de su competencia: constituciones de los estados - de Aguascalientes, México, Tlaxcala, Tabasco, Veracruz, Colima, Durango, Tamaulipas, Puebla, Nuevo León, Chihuahua y Nayarit.

4. Carecen del derecho de iniciar leyes ante el Congreso del estado, los ayuntamientos de Jalisco, Guerrero y otros.

4.15 El Bando de Policía y Buen Gobierno como Función Legislativa Municipal. (Bando Municipal).

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 del cabildo como cuerpo colegiado y deliberante, mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones 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 general observancia. Los -- bandos y las ordenanzas municipales, contienen normas de general observancia en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales, dictados por cuerpos colegiados deliberantes, que son los - cabildos.

En efecto, estas disposiciones están constituidas por un elemento - material que radica en los caracteres de la norma legal que contienen:

- a) Su carácter obligatorio impuesto por el poder público.
- b) Que produzca efectos generales.
- c) 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.

El artículo 115 de la Constitución, reformado el 3 de febrero de -- 1983, presenta al respecto la siguiente adición:

"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".

Sin embargo, debe entenderse que esta facultad municipal en ningún caso estará sujeta a revisión y aprobación del Congreso del estado.

Las bases normativas a que alude el artículo 115 constitucional deben figurar en las respectivas leyes orgánicas del Municipio Libre de ca da estado de la República.

4.16 Inspectores.

La función de los inspectores de cualquier área de la Administración Pública es necesaria, sin embargo, deja en la mayoría de los casos mucho que desear. ¿A qué nos referimos con esta afirmación? Al hecho de que como se define en el diccionario:⁽⁸⁸⁾

"Inspección es la acción o efecto de inspeccionar o examinar".

y agrega además que;

"es el examen que hace un juez de un lugar o una cosa".

El inspector es:

"el que por oficio vigila y examina una cosa".

Por mi parte, estoy de acuerdo en la existencia de este tipo de empleados para el buen funcionamiento de cualquier actividad. Es decir, este tipo de empleos sí deben existir, ya que los bienes o actividades deben reunir los requisitos exigibles para cumplir con su objetivo. Por ejemplo, un inspector puede existir en una fábrica, y será quien examine, cheque o verifique la calidad de los productos que allí se fabrican, o la actividad que se desarrolle.

(88) LARROUSE, Diccionario. México, D.F., 1983. pág. "_____"

Mas en relación al caso de que en este espacio me ocupo, objeto que tanto la actividad como la actitud de los empleados de la administración pública con cargo de inspectores, se reduzca a la de vigilar o a la de la aplicación de la ley, y en su caso la aplicación de los reglamentos.

En el ámbito municipal sucede lo mismo, los inspectores no sólo exigen el cumplimiento de la ley o de algún reglamento, sino que van en ocasiones más allá de una interpretación Literal, dependiendo del grado de ética profesional o de su propia moral aplican una interpretación metareglamentaria, o sea, la interpretación impropia de estos empleados, es -- contraria a lo que está establecido en los reglamentos. Aclarando aún -- más, los inspectores no tienen la facultad de exigir más de lo que establecen los cuerpos legales. Y este es un hecho delesnable, pero si atendemos circunstancias "casi" generales, habremos de calificar que esos -- abusos se dan en la mayoría de los casos por desconocimiento principal-- mente del contenido de los reglamentos municipales por parte de los go-- bernados. Es cierto que el desconocimiento de la ley a nadie beneficia, pero corresponde al gobierno de cualquier nivel dar a conocer, a través de la publicación, los cuerpos legales a que están obligados los goberna-- dos, es decir, en su mínima expresión, es justo y además necesario publi-- car y colocar en lugares públicos, en revistas o gacetas los citados re-- glamentos y eventualmente recordar las obligaciones para cada actividad, citando el reglamento respectivo. Por ejemplo, hacer públicos los requi-- sitos para la adquisición de una licencia de funcionamiento. Y que las personas, antes de hacer cualquier inversión para establecer un negocio -- conozca los requisitos que debe cumplir, dado que por desconocimiento de

ellos, posteriormente cuando ya está funcionando dicho establecimiento, se pueden presentar los inspectores y sancionar por incumplimiento de alguno de los reglamentos, aquí hay que notar que establecer un negocio -- mercantil o de servicios, queda sujeto al cumplimiento de varios reglamentos y no sólo a uno.

Creo, por lo tanto, que el liberalismo económico, debe hacer su presencia para el impulso, precisamente de la actividad económica, que habremos de hacer frente al reto de la modernidad con nuevas actitudes, -- tanto de la forma de administrar los ingresos fiscales, el impulso del desarrollo social, como en la propia actividad económica. La actitud de los empleados públicos deberá cambiar, ya por iniciativa propia, o por imposición de la política, pero sobre todo por coerción, es decir, a través de leyes y reglamentos.

Yo propongo, todavía aún más. Propongo: que se dé una capacitación técnica en la materia de que habrán de ser inspectores para poder dar -- una opinión o argumento válido, de la falta administrativa o incumplimiento del reglamento municipal de que se trate, asimismo capacitarlos -- en la interpretación correcta, de los reglamentos, es decir, no emplear a personas sin la debida capacitación administrativa y jurídica para este cargo o comisión.

La voluntad ciudadana al cumplimiento de las leyes y reglamentos, -- creo que nunca ha sido plena, es decir, el pueblo cumple las leyes por temor a la coerción, por lo tanto, si se facilita, el cumplimiento, por ejemplo de los reglamentos municipales, a través de la publicación y difu

sión correcta de éstos, el resultado será de mayor grado en cuanto al -- respecto a la reglamentación y así sucesivamente con los códigos y leyes en general. Puesto que la ignorancia de la ley no beneficia, pero además estoy seguro, que publicar las leyes y reglamentos en general, redundará en una cultura jurídica y un mayor agrado al respeto por la ley. Esto sin dejar de tener en cuenta el valor económico que encierra por sí mismo; puesto que hay un ahorro de tiempo, dinero y esfuerzo respetando el ordenamiento jurídico así sea hasta el nivel último, siendo este el reglamentario, o reglamentos específicos, como en el caso de los reglamentos municipales. Estoy seguro que, la administración pública puede y debe ser clara y sencilla; que una simplificación administrativa sea el eje motor de una salud en las finanzas públicas, ya que desde la administración como la recaudación y el gasto público pueden y deben ser claros y sin máculas que opaquen su ejercicio.

Se sabe que hay algunos inspectores deshonestos, y que por el desconocimiento de los reglamentos por parte del pueblo, hacen de éste presa de su voracidad, amenazando a las personas de multas excesivas o hasta de arrestos infundados para obtener componendas que caen en la corrupción y desprestigian a los gobiernos. Existe una ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, pero en el ámbito de la aplicación de sanciones, generalmente se impone como pena la amonestación. Supongo que el nivel de corrupción se reduciría si la sanción fuera de arresto incommutable, de esta manera los servidores públicos de cualquier nivel atenderían más a la lealtad a las leyes y a la exacta aplicación de los reglamentos.

CONCLUSIONES

- 1.- El Municipio es una forma de organización política y administrativa desde sus orígenes, lo que ha variado son las formas - de acuerdo con las épocas y estilos de gobernar.
- 2.- El Municipio siempre ha tenido empleados para su funcionamiento, las diferencias en las épocas han consistido en el interés que se tenga para gobernar y lo que se quiera obtener de él.
- 3.- El Municipio ha sufrido cambios evolutivos y retrógradas. Si se estableciera su forma de funcionamiento completamente dependiente de la profesionalización y capacitación de sus autoridades y empleados, sufriría menos decadencias.
- 4.- Los empleados municipales deberían ser sometidos a una insaculación de candidatos a los cargos por ejercer, desplazando el nepotismo, compadrazgo y amiguismo, y sobreviviendo la calidad técnica, profesional y de ética.
- 5.- El Municipio debe contar con un reglamento de Giros Industriales, Comerciales y de Servicios, para no dejar en estado de indefensión a los interesados en alguno de estos rubros, ya que si se pretende un mayor desarrollo económico habrá que promoverlo y alentarlo para su crecimiento; y dejar de lado la voracidad fiscal o administrativa que aturde, confunde y desanima -

la iniciativa privada, lo óptimo será una simplificación administrativa.

BIBLIOGRAFIA

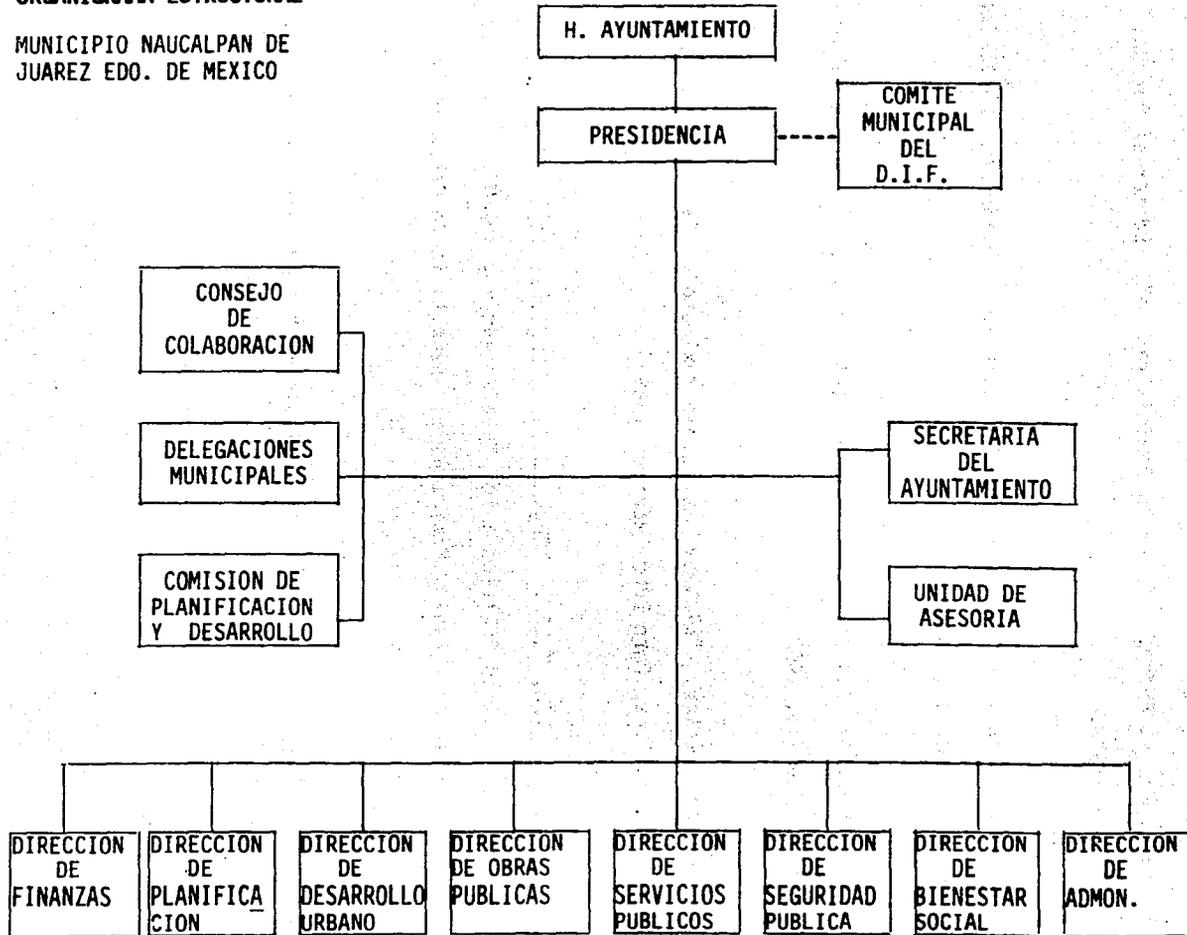
1. Acosta Romero, Miguel. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1992.
2. Aristóteles. La Política, Editorial Reus. España. 1964.
3. Bando Municipal, Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Ediciones Toluca, México, 1993.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1992.
5. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Editorial Porrúa, México, 1993.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1993.
7. El Desafío Municipal. (Dirección de Investigación Raúl Olmedo) Centro de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985.
8. Elementos Básicos de la Administración Municipal, Ediciones Para el Gobierno del Estado de México, 1989.
9. Estudios Municipales. Cuadernos No. 11, Septiembre-Octubre 1989 Cen-

- tro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación.
10. La Salle, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Editorial Colón. México, 1990.
 11. Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Secretaría de Gobernación. México 1991.
 12. Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Secretaría de Gobierno del Estado de México, 1992.
 13. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Toluca, 1993.
 14. Natale, Alberto A. "Derecho Político". Editorial Depalma. Argentina, 1990.
 15. Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, México, 1991.
 16. Pallares, Eduardo. ¿Qué es una Constitución? Editorial Fontamara, México, 1994.
 17. Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa, México, 1993.

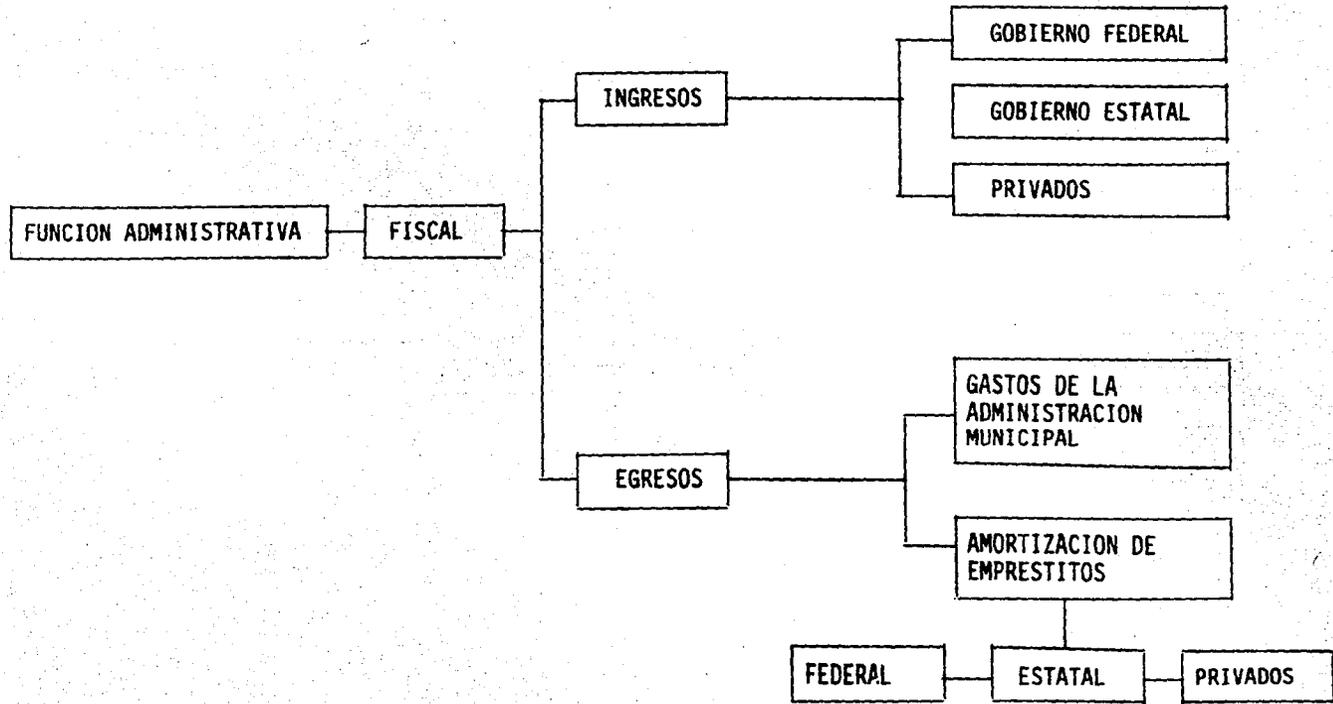
18. Robles Martínez Reynaldo. "El Municipio". Editorial Porrúa. México, 1993.
19. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, - México, 1993.
20. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa., México, 1992.
21. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México, 1992.
22. Vázquez, Héctor. "El Nuevo Municipio Mexicano". Secretaría de Educación Pública, Foro 2000, México, 1986.
23. Venegas Geraldo, Rubén. "Regimen Constitucional de los Municipios, Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros". Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, -- México, 1986.
24. Ugarte Cortes, Juan. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa. - México, 1985.

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL

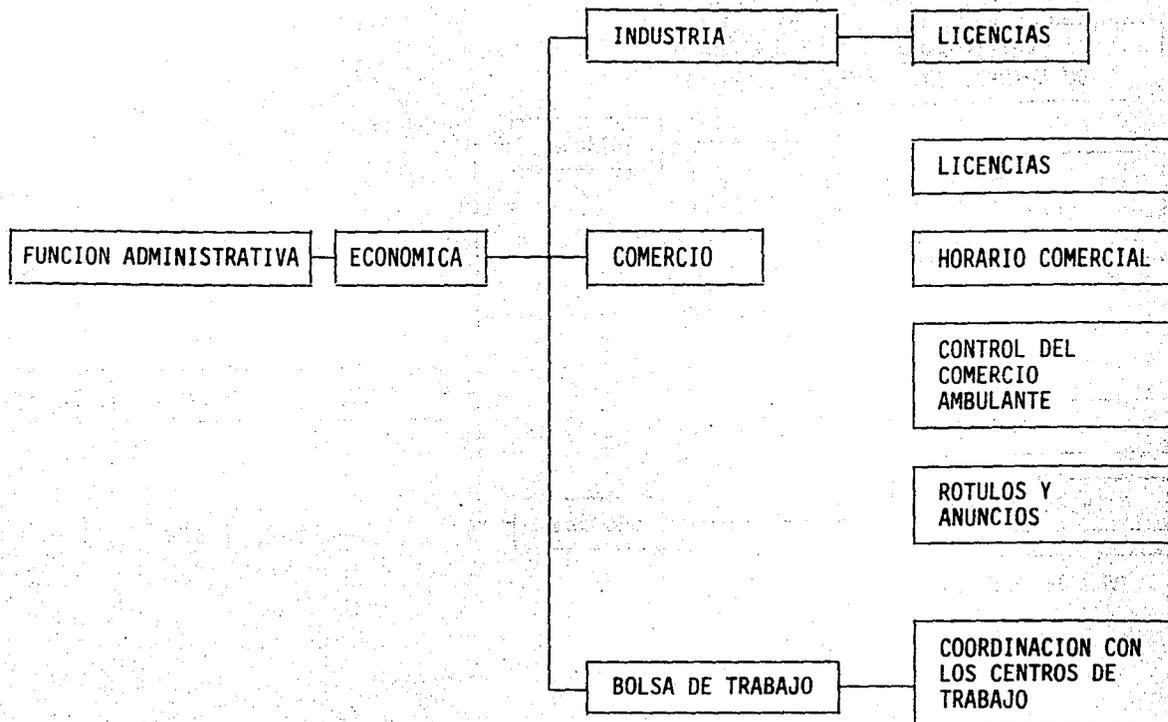
MUNICIPIO NAUCALPAN DE JUAREZ EDO. DE MEXICO



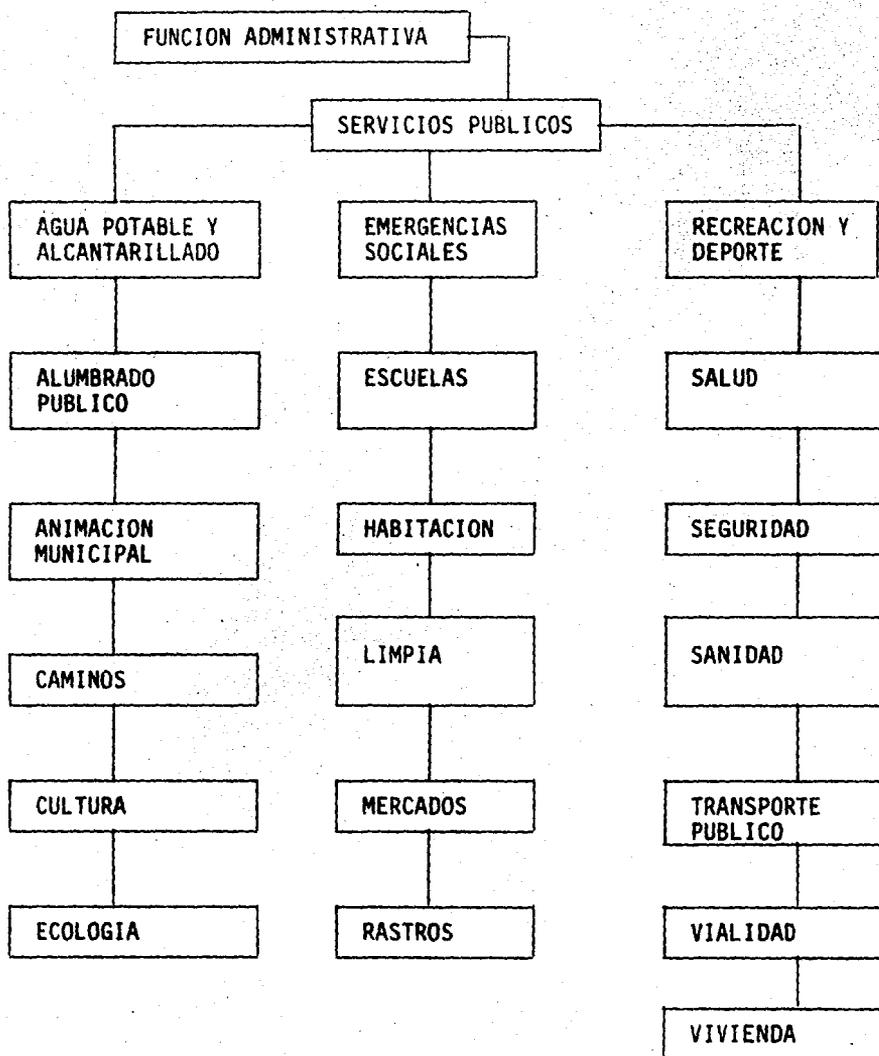
**ESQUEMA DE FUNCIONES
MUNICIPALES**



**ESQUEMA DE FUNCIONES
MUNICIPALES**



ESQUEMA DE FUNCION MUNICIPAL



**ESQUEMA DE FUNCIONES
MUNICIPALES**

249

