

668  
Rj



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

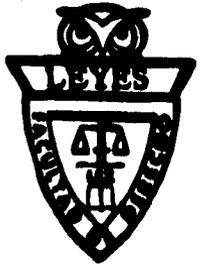
**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DEL  
MUNICIPIO EN MEXICO**



**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
IVONNE BERENICE VIDAL VILLARESPE**

**ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ**





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E

Distinguido Señor Director:

La compañera VIDAL VILLARESPE IVONNE BERENICE, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, -- ha elaborado como tesis profesional una monografía intitulada "AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO", bajo la -- dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de fecha 8 de julio -- del año en curso, me manifiesta haber aprobado la referida -- tesis por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la -- celebración del Examen Profesional de la citada compañera.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F. Julio 9 de 1996.  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO

*[Firma manuscrita]*



DR. FRANCISCO HERRERAS TREJO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

'pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

P R E S E N T E

*Distinguido Doctor:*

*Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO", elaborada por la alumna IVONNE BERENICE VIDAL VILLARESPE, la cual -- denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos -- que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente -- Reglamento de Exámenes Profesionales.*

*Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades -- de mi atenta y distinguida consideración.*

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., julio 8 de 1996.

*Felipe Rosas Martín*

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍN  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Derecho Constitucional  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

'pao.

**A MI ESCUELA**

**FACULTAD DE DERECHO  
U.N.A.M**

**En agradecimiento por el espacio otorgado y las enseñanzas adquiridas bajo la protección de sus aulas e instalaciones.**

**A DIOS**

**Por permitirme estar aquí .**

**A MIS PADRES**

**Por ser el ejemplo del bien a seguir, los quiero.**

**A MIS HERMANOS**

Por su comprensión y cariño.

**A MI ASESOR**

Lic. Felipe Rosas Martínez.

Por todo el apoyo , entrega y profesionalismo otorgados  
en la trayectoria de esta reseña, con todo mi respeto y admiración.

**AL C. LIC. JOSE APOLONIO BRAVO ILLESCAS.**

Por toda su paciencia y ayuda desinteresada e  
incondicional que me brindó en la realización de  
este trabajo , con mi eterno agradecimiento.

**A TODAS LAS PERSONAS,**

Que de una u otra forma estuvieron conmigo.

**Gracias.**

# **INDICE DE CONTENIDO**

## **AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

### **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I**

#### **ANTECEDENTES DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL.**

.1.1.	CONCEPTO DE AUTONOMIA .	2
.1.2.	AUTONOMIA MUNICIPAL.	3
.1.3.	AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.	3
.1.4.	EVOLUCION HISTORICA DE LA AUTONOMIA.	3
.1.5.	EVOLUCION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.	4
.1.5.1.	CONSTITUCION DE 1812.	4
.1.5.2.	CONSTITUCION DE 1814.	6
.1.5.3.	CONSTITUCION DE 1824.	7
.1.5.4.	BASES ORGANICAS DE 1835 A 1843.	6
.1.5.5.	CONSTITUCION DE 1857.	11
.1.5.8.	CONSTITUCION DE 1917	14

## **CAPITULO II**

### **LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.**

<b>.2.1.</b>	<b>LA PERSONALIDAD JURIDICA MUNICIPAL.</b>	<b>23</b>
<b>.2.1.2.</b>	<b>CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO COMO PERSONA COLECTIVA.</b>	<b>24</b>
<b>.2.2.</b>	<b>EL PATRIMONIO MUNICIPAL.</b>	<b>26</b>
<b>.2.3.</b>	<b>FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA EMITIR SUS NORMAS INTERNAS.</b>	<b>34</b>
<b>.2.3.1.</b>	<b>BASES NORMATIVAS.</b>	<b>34</b>
<b>.2.3.2.</b>	<b>BANDOS.</b>	<b>35</b>
<b>.2.3.3.</b>	<b>REGLAMENTOS.</b>	<b>40</b>
<b>.2.3.3.1.</b>	<b>CRITERIOS QUE DEBEN CONTENER LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.</b>	<b>41</b>
<b>.2.3.3.2.</b>	<b>TIPOS DE REGLAMENTOS.</b>	<b>41</b>
<b>.2.3.3.3.</b>	<b>PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LA ELABORACION DE REGLAMENTOS MUNICIPALES.</b>	<b>42</b>
<b>.2.3.3.4.</b>	<b>PRESENTACION DE LOS REGLAMENTOS.</b>	<b>44</b>
<b>.2.3.3.5.</b>	<b>DEFINICION DEL REGLAMENTO.</b>	<b>45</b>
<b>.2.4.</b>	<b>CIRCULARES.</b>	<b>47</b>
<b>2.4.1.</b>	<b>CARACTERISTICAS DE LA CIRCULAR.</b>	<b>48</b>
<b>.2.4.1.2.</b>	<b>DEFINICION DE CIRCULAR.</b>	<b>48</b>
<b>.2.5.</b>	<b>OTRAS DISPOSICIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO.</b>	<b>48</b>

## **CAPITULO III.**

### **LOS SERVICIOS PUBLICOS.**

<b>.3.1.</b>	<b>FACULTAD MUNICIPAL EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS.</b>	<b>51</b>
<b>.3.2.</b>	<b>DEFINICION DEL SERVICIO PUBLICO EN SENTIDO AMPLIO.</b>	<b>51</b>
<b>.3.3.</b>	<b>CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL.</b>	<b>52</b>
<b>.3.4.</b>	<b>CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL.</b>	<b>52</b>
<b>.3.5.</b>	<b>JERARQUIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.</b>	<b>52</b>
<b>.3.6.</b>	<b>SERVICIOS PUBLICOS BASICOS.</b>	<b>54</b>
<b>.3.7.</b>	<b>FORMA DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.</b>	<b>63</b>
<b>.3.7.1.</b>	<b>PRESTACION DIRECTA</b>	<b>63</b>
<b>.3.7.2.</b>	<b>PRESTACION INDIRECTA.</b>	<b>63</b>
<b>.3.7.2.1.</b>	<b>LA COLABORACION.</b>	<b>63</b>
<b>.3.7.2.2.</b>	<b>LA CONCESION.</b>	<b>64</b>
<b>.3.7.2.3.</b>	<b>LA DESCENTRALIZACION.</b>	<b>67</b>
<b>.3.7.2.4.</b>	<b>EMPRESAS PARAMUNICIPALES.</b>	<b>71</b>
<b>.3.8.</b>	<b>LA COORDINACION MUNICIPAL.</b>	<b>76</b>

## **CAPITULO IV.**

### **FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACION, ADMINISTRACION Y CONTROL DE SUS RESERVAS TERRITORIALES.**

.4.1.	FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.	80
.4.1.2.	PROVISIONES , USOS , RESERVAS Y DESTINOS.	80
.4.1.3.	ZONIFICACION.	81
.4.1.4.	DECLARATORIAS.	81
.4.1.5.	ANTECEDENTES, OBJETIVOS , DIAGNOSTICO, ESTRATEGIA E INSTRUMENTACION.	82
.4.1.6.	VIGENCIA Y ENTRADA EN OPERACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.	84
.4.2.	PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE SUS RESERVAS TERRITORIALES.	84
.4.2.1.	COMO SE CONSTITUYEN LAS RESERVAS TERRITORIALES.	85
.4.3.	CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACION DEL SUELO EN SUS JURISDICCIONES TERRITORIALES.	87
.4.3.1.	REGLAMENTO DE USOS DEL SUELO.	88
.4.3.2.	NORMAS TECNICAS.	88
.4.3.3.	CLASIFICACION DE LOS USOS DEL SUELO.	89
.4.3.4.	REGLAMENTO DE FRACCIONAMIENTOS.	90
.4.3.5.	CATASTRO .	90
.4.4.	INTERVENIR EN LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA.	91
.4.4.1.	PASOS PARA LA REGULARIZACION.	91

4.4.2.	LA EXPROPIACION.	91
4.5.	OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES.	92
4.5.1.	OBJETO DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCION.	93
4.5.2.	CONTENIDO DE LOS REGLAMENTOS DE CONSTRUCCION.	93
4.5.3.	MEDIDAS PREVENTIVAS EN DEMOLICIONES.	96
4.6.	PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVA ECOLOGICA.	96
4.6.1.	DECLARATORIAS EN MATERIA ECOLOGICA.	97
4.6.2.	REGLAMENTO MUNICIPAL EN MATERIA ECOLOGICA.	98
4.7.	LA CONURBACION.	99
	CONCLUSIONES.	101
	BIBLIOGRAFIA.	104
	ANEXOS.	109

## **INTRODUCCION**

El municipio es el primer Nivel de Gobierno con el que entra en contacto directo y continuo el ciudadano, proporciona a la comunidad, toda una serie de servicios y emite disposiciones normativas, pero en sí la figura jurídica municipal ¿ Qué es y de dónde viene ? , las atribuciones que tiene de dónde emanan, si como primera célula de Gobierno, a lo largo de su vida política siempre ha contado con este tipo de facultades conocidas como Autonomía Administrativa; razón esta por lo que a la postulante le nace la inquietud y decide introducirse e indagar en el campo de la Autonomía Administrativa Municipal y tomarla como objeto de investigación y análisis, si bien no con la certeza de llegar a dilucidarla en su totalidad si al menos con el firme propósito de lograr interpretarla, comprenderla, aplicarla y en cierta forma con ello contribuir mínimamente al engrandecimiento de esa importante institución que es el municipio mexicano.

Se inicia el capítulo primero con los conceptos de Autonomía, continuando con una breve descripción respecto al trato que se le dió al municipio en las Constituciones que regularon al país en sus diversas etapas históricas como fueron: la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida como la Constitución de Cádiz, el proyecto de Constitución para la Libertad de la América Mexicana de 1814, la Constitución Federal de 1824, las Bases Orgánicas Constitucionales de 1835 y 1843 , en especial la sexta Ley Constitucional de 1836, la Constitución Federal de 1857 y la Constitución Federal de 1917, así como las distintas reformas a que ha sido sometido el artículo 115 Constitucional desde la fecha de su promulgación hasta el año de 1983. Por lo que se analiza una a una las diversas fracciones del artículo 115 a comentario, relacionadas con la Autonomía Administrativa Municipal.

En el capítulo segundo se hace un estudio de la fracción II del multicitado artículo constitucional relacionada con la Personalidad Jurídica del Municipio, haciendo un esbozo de lo que son las Bases Normativas Municipales, los Bandos, Reglamentos, Circulares Municipales y otras disposiciones de carácter administrativo.

En el capítulo tercero se trata la fracción III, misma que hace alusión a los Servicios Públicos, qué son y qué se entiende por estos, así como la forma en que el municipio debe proporcionarlos y de las diversas modalidades que adquiere esta prestación cuando es efectuada por terceros .

En el capítulo cuarto, se hace referencia a las facultades atribuidas por la Constitución General de la República al Municipio en las materias de Zonificación, Desarrollo Urbano, Creación y Administración de Reservas Territoriales, al Uso del Suelo, en la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en el Otorgamiento de Licencias y Permisos de Construcción, en la Creación y Administración de Reservas Ecológicas y en Materia de Conurbación .

# **CAPITULO I**

## **ANTECEDENTES DE LA**

## **AUTONOMIA ADMINISTRATIVA**

## **MUNICIPAL**

**1.1 CONCEPTO DE AUTONOMIA MUNICIPAL..-** Rendón Huerta Barrera , Teresita, define a la Autonomia o ( *autonomia pura* ) en los siguientes términos:

- 1.- " Es politica y de aplicarse integralmente determinará un régimen casi federal de fraccionamientos minúsculos " .
- 2.- " El Municipio desarrolla una actividad normativa " .
- 3.- " Dicta el ente municipal sus propias leyes " .
- 4.- " Ejercita el municipio sus propias atribuciones " .
- 5.- " Predomina la independencia sobre la subordinación " .
- 6.- " Es un principio teórico con aplicaciones ocasionales atenuadas " .<sup>1</sup>

" ...El municipio es un Nivel de Gobierno, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es precisamente la de un Nivel de Gobierno. Así, en nuestro orden normativo tenemos tres entes , la Federación, Entidades Federativas y Municipios que en sus respectivos ámbitos ejercen competencias distintas pero no opuestas " <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> "Rendón Huerta Barrera, Teresita". *El Derecho Municipal*, edición: Edit. Porrúa, Pág. 130.

<sup>2</sup> Op. Cit. Pág 137

**1.2.- AUTONOMIA MUNICIPAL .-** " La Autonomía Municipal es el derecho del municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus gobernantes ".<sup>3</sup>

" Se de así mismo un cuerpo normativo que sirva de base para la convivencia social, resuelva sin la intervención de otros poderes los asuntos de la comunidad, cuente con los renglones exclusivos de contribuciones a su favor y con el libre manejo de su patrimonio y hacienda; todas estas garantías y prerrogativas se encuentran definidas en el ordenamiento supremo de Estado, que es la Constitución ".<sup>4</sup>

**1.3.- AUTONOMIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.-** De los conceptos antes citados se desprende que la Autonomía Administrativa Municipal es la facultad del municipio para regular sus actividades internas, así como proporcionar dentro de su circunscripción territorial el bienestar social necesario a la comunidad ; " la Autonomía Administrativa de acuerdo con el Doctor Carlos Francisco Quintana Roldán es la capacidad del municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad, en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna , sin la intervención de otras autoridades; contando el municipio además , con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social ".<sup>5</sup>

**1.4.- EVOLUCION HISTORICA DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL.-** La figura jurídica del municipio surge por primera vez en el Imperio Romano , quien al expandir sus conquistas la introduce a la Península Ibérica, que de una figura incipiente llega a alcanzar su máxima expresión con las comunas españolas al obtener una serie de fueros y privilegios por su destacada participación en la guerra de reconquista de la Península que se encontraba en poder de los moros; posteriormente al lograr confinar a los moros a ciertos puntos de su territorio al Imperio Español inicia el acoso a las comunas con la finalidad de restarles poder y arrebatarles los fueros y privilegios obtenidos, este acoso duró muchos años y fué objeto de sangrientas guerras hasta lograr la total decadencia del municipio hispano, siendo este municipio el que pasa al nuevo mundo, retomado por el conquistador Hernán Cortés como una justificación para la conquista de México - Tenochtitlán, estableciendo el primer ayuntamiento de América en la Villa Rica de la Vera - Cruz.

---

<sup>3</sup> Op. Cit. Pág. 138.

<sup>4</sup> Quintana Roldán , Carlos Francisco . Apuntes del Curso de Derecho Municipal. Facultad de Derecho . UNAM 1990.

<sup>5</sup> Quintana Roldán, Carlos Francisco. Derecho Municipal . Edit. Porrúa , México 1995. Pág. 195.

**1.5.- EVOLUCION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO EN MEXICO** .- Desde el establecimiento del municipio en territorio mexicano, las diversas constituciones que estuvieron en vigor lo regularon, unas de forma amplia, algunas lo tocaron muy ligeramente y otros aludían a él de forma indirecta, por lo que a continuación se hace un breve análisis del trato que dichas Leyes fundamentales le dieron a la institución municipal, en específico en materia administrativa que es el objeto de la presente reseña .

**1.5.1.- CONSTITUCION DE 1812.-** Como antecedente de esta Constitución, se anota que el 2 de Mayo de 1808, se inicia en España el Motín de Aranjuez, dando como resultado la abdicación de Carlos I en favor de su hijo al Príncipe de Asturias quien recibió el nombre de Fernando VII; en la capital de la Nueva España se esperaba la notificación oficial para la proclamación del nuevo soberano, pero al poco tiempo la Península Ibérica es ocupada por las tropas de Napoleón Bonaparte, firmándose los tratados de Bayona, mediante los cuales los Reyes de España renuncian al trono cediendo con ello la integridad política y territorial de todos sus dominios en favor del emperador francés y coronando como Rey de España al Príncipe José, provocando el levantamiento del pueblo español como protesta a esta intervención, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

En el Virreinato de la Nueva España el ayuntamiento de la ciudad de México integrado con la representación de la mayoría de criollos, hace entrega al Virrey Iturrigaray, de una exposición elaborada por el regidor Azcárate y apoyado por el síndico Francisco Primo de Verdad, en la que se sostenía la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo en ausencia y en nombre del Rey, esta petición del ayuntamiento fué transmitida a la Real Audiencia por el Virrey, oponiéndose tajantemente dicha audiencia a las pretensiones de los criollos. Al retomar Fernando VII el poder y debido a la presión de los ayuntamientos de la Nueva España y del pueblo español, se ve obligado a otorgar la igualdad jurídica de España y sus colonias, por lo que se hace palpable la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, dando como resultado la reunión en la Ciudad de Cádiz de las Cortes generales extraordinarias, de la que surgió la obra legislativa denominada la "Constitución de la Monarquía Española" conocida popularmente como " Constitución de 1812 " ó "Constitución de Cádiz ", promulgada el 19 de Marzo de 1812 en España y el 30 de Septiembre del mismo año en el Virreinato de la Nueva España, esta Constitución establecía la elección de diputados a las Cortes Ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales para la Nueva España , en las que estaban representadas las provincias de México, Nueva Galicia, Provincias Internas de Occidente, Provincias Internas de Oriente, San Luis Potosí y Yucatán.

El 4 de Mayo de 1814 Fernando VII expide un decreto mediante el cual se abroga la Constitución Gaditana, decreto que entró en vigencia en la Nueva España en el año de 1815 y nuevamente el propio Fernando VII ordenó en el año de 1820 la vigencia de dicha Constitución.

A pesar de la vigencia efimera y accidentada que tuvo esta Constitución, reguló por primera vez lo relativo a los asuntos municipales, bajo el título denominado " Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos ", aún cuando no otorga una autonomía plena al municipio, en dicho cuerpo normativo ya se le señalan funciones administrativas de un modo muy general estableciendo en los artículos 309, 310 y 321 lo siguiente:

**ARTICULO 309.-** " Para el Gobierno Interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del Alcalde ó Alcaldes, los Regidores y el Procurador sindico y presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre estos , si hubiese dos ".

**ARTICULO 310.-** " Se pondrá ayuntamientos en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por si o con su comarca, lleguen a mil almas y también se le señalará término correspondiente".

**ARTICULO 321.-** " Estará a cargo de los ayuntamientos:

**PRIMERO** .- La Policía de Salubridad y Comodidad .

**SEGUNDO**.- Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público .

**TERCERO**.- " La Administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran ".

**CUARTO**.- " Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la Tesorería respectiva ".

**QUINTO.-** " Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común ".

**SEXTO.-** " Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de exósitos y demás establecimientos de beneficencia , bajo las reglas que se prescriban ".

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

**OCTAVO.-** " Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial que las acompañará con su informe ".

**NOVENO.-** " Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso.<sup>6</sup>

**1.5.2.- CONSTITUCION DE 1814.-** El " Congreso del Anáhuac " convocado por el Generalísimo Don José María Morelos y Pavón promulgó en la ciudad de Apatzingán el 22 de Octubre de 1814 el " Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana ", conocida como la Constitución de Apatzingán, " ... elaborada por un grupo de hombres patriotas y esforzados pero sin experiencia política y parlamentaria que trabajaron en medio de múltiples circunstancias adversas con peligro constante de sus vidas ",<sup>7</sup> por haber sido proyectado y elaborado dicho documento en pleno estado de guerra debido a la lucha que el pueblo mexicano sostenía en contra del Imperio Español para obtener su independencia, por lo que el Supremo Congreso Mexicano encabezado por el General Don José María Morelos y Pavón no contó con el tiempo y el ambiente propicio para expedir una Constitución en la que se abarcara completamente todos los puntos concernientes que regulara la vida política del país, por lo que no contempló dentro de su capitulado un tema relacionado con la figura municipal, estableciéndose en el

---

<sup>6</sup> Tena Ramirez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1983.* Edit. Porrúa ., pp. 95,96 y 97.

<sup>7</sup> *Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría General de la República, Seg. Edición . México 1987. Pág. 1567.*

capítulo XVII del decreto referido, al cual se le denominó " De las Leyes que han de observar en la Administración de Justicia ", en el artículo 211 lo siguiente :

"Mientras la soberanía de la Nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir 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 de las que en adelante se deroguen "<sup>8</sup> no tocándose en este Decreto de manera alguna la materia municipal.

Y " en forma indirecta el artículo 208 del ordenamiento Constitucional toca aspectos municipales al señalar:

**ARTICULO 208 .-** En los pueblos, Villas y Ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y Repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos "<sup>9</sup> por las circunstancias imperantes durante el proceso de su elaboración y como ya se anotó no pudo abarcar todos los aspectos que rigieran de forma plena la vida política del país, sin embargo este documento es el primer gran esfuerzo revolucionario constructivo de nuestro derecho Público y el precursor de nuestro derecho Constitucional.

**1.5.3.- CONSTITUCION DE 1824.-** " Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia, encontramos un Estado Unitario , que correspondía al antiguo virreinato y no a varios Estados con vida independiente "<sup>10</sup>.

Un año después de consumada la independencia de México, es decir en 1822 se convoca a un primer Congreso Constituyente, con la finalidad de elaborar una Constitución que rigiera el destino político del Estado Mexicano, Congreso en el cual estuvieron representadas todas las provincias que conformaban el país entre ellas las Entidades de la América Central.

---

<sup>8</sup> Tena op. cit. pág. 95

<sup>9</sup> Quintana Roldán. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, S.A. México 1995. Pag. 65.

<sup>10</sup> Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa. México 1958, pág. 107.

En el año de 1823, se convocó a un segundo Congreso Constituyente, el que inició sus labores el 5 de noviembre del mismo año, expidiendo el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, en la que aparecieron por primera vez de hecho y de derecho los Estados como Entidades Federativas. En el congreso Constituyente de 1823 aparecieron dos corrientes políticas, la Federalista encabezada por Don Miguel Ramos Arizpe y la Centralista presidida por Fray Servando Teresa de Mier, nombrándose como Presidente de la Comisión de Constitución a Ramos Arizpe y a su grupo, los que presentaron el 20 de noviembre de 1823 el proyecto de Acta Constitucional, mismo que fué discutido el 31 de enero de 1824 y aprobado con el título de " Acta Constitutiva de la Nación Mexicana ". El primero de abril del mismo año, se inició en el Seno del Congreso Constituyente, la discusión del proyecto de Constitución, siendo aprobado el 3 de octubre del mismo año y publicado el 5 de noviembre del año en cita con el nombre de " Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

En relación al municipio, esta Constitución en ninguna de sus partes hace referencia alguna al mismo, disponiendo únicamente en la fracción I del artículo 181, que cada uno de los Estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esa Constitución ni al Acta Constitutiva. " Con base en dichas facultades a partir de 1824, aparecieron las primeras Constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras leyes Orgánicas Municipales. El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades, fué en buena medida el de la Constitución de Cádiz por ello nos explicamos la persistencia de las Jefaturas Políticas aún en esta nueva estructura Federal" <sup>11</sup>

**1.5.4.- BASES ORGANICAS DE 1835 A 1843.-** Hasta este momento con excepción de la Constitución de Cádiz, las Constituciones no le dieron la importancia debida a la figura del municipio; a pesar de que al sistema político centralista no se le consideraba viable dentro de la sociedad progresista de la época, fué en este sistema en el que las Constituciones normaron el municipio en un mejor sentido, entre ellas tenemos las llamadas Bases Orgánicas Constitucionales de 1835, 1836 y 1843.

**BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.-** Las bases Constitucionales de 1835 señalaban que el territorio de la República se dividía en Departamentos y Juntas Departamentales, las segundas deberían ser por elección popular y tendrían facultades económicas municipales, electorales y legislativas, sin regular la materia municipal.

---

<sup>11</sup> Carlos F. Quintana, Roldán. Derecho Municipal. Edii. Porrúa. México 1995 pág. 66.

**LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836, CONOCIDA COMO CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.**

En esta Constitución se hace una alusión muy amplia a la Institución del municipio aún cuando no le concede autonomía plena, si le otorga la importancia debida como corresponde a un Nivel de Gobierno, estableciendo en sus artículos del número 22 al 31, lo que a continuación se transcribe:

**ARTICULO 22.-** " Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población lleguè a cuatro mil almas y en pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá Jueces de Paz encargados también de la Policía, en el número que designen las Juntas Departamentales de acuerdo con los Gobernadores respectivos "<sup>12</sup>.

**ARTICULO 23.-**"... El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos se fijará por Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador "... "<sup>13</sup>.

**ARTICULO 25.-** " Estará a cargo de los ayuntamientos, la Policía de Salubridad y Comodidad, 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 de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos ... y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario , todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos " <sup>14</sup>.

**ARTICULO 26.-** " Estará a cargo de los Alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias Urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas".

---

<sup>12</sup> Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808 - 1989. Porrúa 1989. pàg. 243.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Idem.

**ARTICULO 31.-** " Una ley Secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, sub-prefectos, Jueces de Paz, Alcaldes, Regidores y Síndicos y el modo de suplir sus faltas "<sup>15</sup>. " Derivando de este artículo la reglamentación de atribuciones de los prefectos y sub-prefectos por la Ley del 20 de marzo de 1837"<sup>16</sup>.

**BASES ORGANICAS DE 1843.**-Estas bases fueron sancionadas por el General Santa Anna, Presidente en turno de la República Mexicana, el 12 de junio de 1843 y publicadas el día 14 del mismo mes y año; con estas bases en relación al municipio se da un retroceso en comparación con la Constitución de 1836, ya que abordaron el asunto de las municipalidades en la forma siguiente:

**ARTICULO 4.-** El territorio de la República se dividirá en departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades...

**ARTICULO 20.-** Son obligaciones del Ciudadano:

I Adscribirse en el Padrón de su municipalidad.

**ARTICULO 134.-** Son facultades de las asambleas departamentales.

X : Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía Municipal, Urbana y Rural.

XIII: Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

Aún cuando hay un retroceso en relación con las Bases Orgánicas de 1836, el tema del municipio siempre estuvo presente en las Constituciones centralistas.

---

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa . pág. 254.

**1.6.6. CONSTITUCION DE 1857.-** Una vez restaurado el Federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional, el General Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855, expide una convocatoria con la finalidad de integrar un Congreso Constituyente, basándose ideológicamente en los postulados asentados en el Plan de Ayutla lanzados por el mismo General Alvarez; la Constitución de la Reforma no elevó a precepto Constitucional a los regimenes municipales, ocupándose únicamente del municipio del Distrito Federal y de los territorios de la República, estableciendo en los artículos 40 y 41 la facultad de los Estados para organizarse en su régimen interior, a pesar de que en el seno del Constituyente se elevó la voz del diputado José María Castillo Velasco quien presentó un proyecto de adiciones relativas a las municipalidades que en sus puntos más sobresalientes señalaba:

1.- Así, como se reconoce la libertad de las partes de la Federación, que son los Estados para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades".<sup>17</sup>

2.- " ... Que toda municipalidad con acuerdo de su Consejo Electoral puede decretar las medidas que crea convenientes al municipio, 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 ".<sup>18</sup>

Además proponía que todo el pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas ".<sup>19</sup>

\* Pero esta propuesta del diputado Castillo Velasco, no fué oída por la Asamblea Constituyente, quedando la Constitución a comentario sin un capítulo que regulará en específico al municipio ".<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Op. cit. Ochoa Campos. pág. 253.

<sup>18</sup> ibidem.

<sup>19</sup> ibidem pág. 113 Rendón Huerta Barrera.

<sup>20</sup> ibid.

\* Cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal pero había tanto desconocimiento de lo que ésto era, que en una Constitución se establecía la existencia de cuatro poderes, esto es: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.<sup>21</sup>

**LAS PREFECTURAS.**- A consecuencia de que en la Constitución de 1857., no se normó al municipio, se originaron las prefecturas y sus reglamentos en los que señalaban que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de Presidente de los Ayuntamientos de su Jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de Policía.

A Consecuencia de dicha reglamentación, los prefectos gozarón de facultades excesivas en perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos; siendo de su competencia lo siguiente:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2.- Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- 3.- Servir de conducto para las observancias de las órdenes del Gobierno 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 caso 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.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Porrúa. 1985. pág. 113.

<sup>22</sup> Tena. Op. Cit.

Este sistema de prefecturas se convirtió en un instrumento de control del régimen municipal rebasando en exceso los límites de sus funciones, ya que se les llegó a otorgar hasta funciones judiciales .

**PREFECTURAS BAJO EL RÉGIMEN DE MAXIMILIANO.** Durante el Imperio de Maximiliano, las prefecturas continuaron en vigor a las que se les agregó el calificativo de " Imperiales " .

Bajo el Decreto denominado " Estatuto Provisional del Imperio del 10 de abril de 1865 , el país fué dividido en Departamentos, los Departamentos en Distritos, los Distritos en Municipalidades, quedando los Departamentos bajo el mando y administración de los Prefectos Imperiales, quienes eran auxiliados por un Consejo de Gobierno, los Distritos quedaban bajo el mando y administración de los subprefectos y las municipalidades eran administradas por ayuntamientos y quienes las presidían eran los Alcaldes.

El primero de noviembre de 1865, el Emperador Maximiliano expidió la ley que reglamentaba lo relacionado con los Prefectos y Alcaldes, la que comprendía a la Policía y Buen Gobierno Municipal encomendada a los alcaldes, que en sus aspectos principales comprendía:

- 1.- Tránsito.
- 2.- Limpieza y alumbrado público.
- 3.- Seguridad.
- 4.- Vigilancia de pesas y medidas.
- 5.- Servicio contra incendios.
- 6.- Ornato y conservación de edificios públicos.
- 7.- Urbanismo.

Al ser derrotado el Imperio por los republicanos la autonomía de los Ayuntamientos, cayó bajo la esfera de poder de los gobernadores de los Estados, aún cuando de 1867 a 1890 se expidieron diversas leyes y decretos para impulsar la economía municipal, entre otros la dotación del fondo municipal de 1867, la de contribución de patentes en 1865 ( Recursos de impuestos sobre carros de transporte ) y el de pavimentos y starjeas, por la clase de pavimento usado en las calles de 1897, la del 15% en las entradas a corridas de toros de 1886, el de hornos para la fabricación de ladrillos y el de canales de 1888, el de aguas para abasto a las casas de 1890.

**JEFATURAS POLITICAS.-** Bajo el régimen del General Porfirio Díaz, las municipalidades fueron totalmente absorbida por las Jefaturas Políticas, las que se encontraban bajo el poder directo del Gobierno Estatal correspondiente y se caracterizaban por lo siguiente:

- 1.- " Eran una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos".
- 2.- " Sujetaban a su voluntad a los Gobernadores Estatales".
- 3.- " centralizaban en sus manos toda la actividad municipal".
- 4.- " ... Residían en las cabeceras de Distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción ".<sup>23</sup>

**1. 6. 6. CONSTITUCION DE 1917.-** " Toda vez que las Jefaturas Políticas ahogaron totalmente la autonomía municipal , definiéndolas Rendón Huerta Barrera, " Como una actuación que hacia incompatible cualquier asomo de libertad municipal " y el Doctor Ochoa Campos las señala como " instrumento del atentado Constitucional " coincidiendo ambos investigadores en que el odio que inspiraron estas Jefaturas fué una de las causas principales del Estado revolucionario.

Por primera vez, encontramos la idea del " municipio libre en el Decreto que reformó la Constitución de 1857 en su artículo 109 que fué acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910 "<sup>24</sup>

La demanda de la libertad municipal, fué uno de los temas del Partido Liberal Mexicano, encabezado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, que en su programa lanzado en San Luis Missouri ( Estados Unidos de Norte América ) el 1º de Julio de 1906, en los puntos 45 y 46 pugnaban por la supresión de las Jefaturas Políticas y por la reorganización de los municipios.

---

<sup>23</sup> Ochoa Campos, pág. 274.

<sup>24</sup> Rendón Huerta Barrera. Op. Cit. El Derecho Municipal, México, Porrúa 1985.

" En el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 proclamado por Don Venustiano Carranza, no figura postulado alguno " En que pudiese encontrarse ideas relativas al municipio, siendo hasta el 12 de diciembre de 1914 cuando Don Venustiano Carranza expidió un decreto al que denominó " Adiciones al Plan de Guadalupe ",<sup>25</sup> el que con relación al municipio establecía en el artículo segundo:

" El primer Jefe de la Revolución .- y encargado del poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional ".<sup>26</sup>

" El Congreso Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la Libertad Municipal ".<sup>27</sup>

" Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia más importante y por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857 " <sup>28</sup>, continuando su disertación en los siguientes términos: Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida política después de un largo período de olvido en nuestras instituciones y que la debilidad de sus primeros años, los hagan víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones Constitucionales ... condición indispensable de su vida y de su independencia condición de su eficacia "<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal Pág. 317.

<sup>26</sup> Ochoa Campos Op. Cit. pág 317.

<sup>27</sup> Rendón Huerta Barrera, Op. Cit.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> ibid. Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

El texto del artículo 115 que se sometió a votación en el Congreso Constituyente de Querétaro decía:

**ARTICULO 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 este y el gobierno del Estado".

II " Los municipios administraran 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley ", siendo esta fracción la que suscitó fuertes debates en el seno del Congreso Constituyente.

En la sesión ordinaria del Congreso Constituyente instalado en Querétaro el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre el artículo 115, refiriéndose a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda que también debe ser independiente y al otorgamiento de la Personalidad Jurídica, no encontrando problema alguno para su aprobación los temas relativos a la independencia y a la Personalidad Jurídica del municipio, no así, el tema relacionado con la hacienda municipal, la que a pesar de los enconados debates que se suscitaron entre los diversos miembros de la Comisión no llegó a aprobarse en los términos propuestos.

Aún cuando el tema de la hacienda e impuestos pertenece a la Autonomía Financiera, que es otro de los grandes apartados de la Autonomía Municipal, debido a la importancia que presentaron dichos debates se hace una síntesis de las propuestas de los Constituyentes Heriberto Jara, Fernando Lizardi y Herzain Ugarte.

## **DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917 RELACIONADOS CON EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.**

El diputado Jara : establecía que no se concibe la libertad política, cuando la libertad económica no está asegurada, refiriéndose a los pueblos y que hasta ese momento los municipios habían sido tributarios de los Estados y los presupuestos sancionados por los Gobiernos de los mismos, toda vez que si se dejaba a la Federación o a los Estados imponer las contribuciones se incurriría en frecuentes errores en perjuicio de las Entidades y en relación con los municipios, que estos y sus autoridades deberían ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver de la forma más eficaz dichos problemas y por consiguiente para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y que son los interesados en fomentar su desarrollo en las obras de más importancia y que den mejor resultado, es decir en las que más necesite el municipio, que si existen algunos temores acerca de que si a los municipios se les deja el manejo libre de su hacienda es probable que incurran en frecuentes errores y que en previsión de ello se asentó que las legislaturas de los Estados fijen al municipio lo que le corresponde para las atenciones indispensables en el sostenimiento de los Gobiernos de los Estados, es decir lo necesario para el sostenimiento de sus Gobiernos, remarcando que al municipio se le diera por un lado libertad política y por el otro se le restringiera hasta lo último la libertad económica y que entonces la libertad política no podría ser afectiva quedando consignado en la Carta Magna únicamente como un bello capítulo, ya que el municipio no podría disponer de un solo centavo para su desarrollo sin antes tener el pleno consentimiento del Gobierno de su Estado, las propuestas del citado constituyente no fueron aceptadas por la gran mayoría de los constituyentes obteniendo como respuesta una férrea y enconada oposición; por lo que en la sesión ordinaria celebrada el miércoles 24 de enero de 1917, hace su aparición el diputado Lizardi en términos conciliadores exponiendo lo siguiente: Que debido a las peleas surgidas entre opositores y seguidores del diputado Heriberto Jara, proponía que todas las ambiciones políticas cifradas en la libertad municipal terminarían, ya que en la discusión de dicho artículo se estaba rompiendo el billete de lotería que da la libertad municipal y que al analizar la fracción II del artículo 115, el, se peca en dicha redacción se peca por la buena intención, por el buen deseo de hacer a los municipios absolutamente libres, de fundar entre ellos la soberanía municipal y de hacer del municipio que es la primera representación del individuo en sociedad políticamente, la base y objeto de las instituciones sociales y de nuestra nacionalidad, que la fracción II ha tenido adversarios y amigos estableciendo sus defensores que la administración libre de la Hacienda municipal es la única

base sólida de su libertad económica, pero que debe ser unificada por medio de una reglamentación porque en la realidad ¿ qué es lo que constituye la hacienda del municipio ? toda vez que hay tres sistemas distintos a saber que constituyen dicha hacienda: a) El Absolutismo Municipal , donde se dice que al municipio recaudará todos los impuestos, b) La acción del Estado sobre la marcha municipal, donde se dice que la legislature del Estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del Estado, c) Un término medio , en el cual los municipios administren libremente sus arbitrios y que los estados fijen su contribución o la parte proporcional ó una cantidad fija anual, preguntándose el exponente ¿ Quién de nosotros , señores diputados podrá decir qué es lo más conveniente para la administración municipal ? señalando que todos están de acuerdo en que la hacienda municipal deba administrarse libremente y que todavía nadie sabe qué es en sí lo que constituye la hacienda municipal, problemas que no deben resolverlos la Constitución ni pueden resolverlos cada uno de los allí presentes ; ya que solamente las necesidades locales y de cada estado en particular dirán en su momento si los municipios son capaces para fijar arbitrios y el Estado limitarse a una parte proporcional, o si el municipio debe fijarlos y el Estado exigirles determinada cantidad, ó si el Estado debe reservarse determinados rubros y dar otros al municipio, proponiendo dicho diputado que " los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señala la legislature local " y aclaraba pero no decía " todo " porque pudiera suceder que a un Estado le conviniere un Estado hacendario y a otro Estado otro sistema distinto, estando de acuerdo el diputado con la propuesta de la comisión siempre que no se redactara la fracción II del 115 en el sentido de que los municipios recaudarán todos los impuestos y dejar en libertad a los Estados que son libres y soberanos para establecer el sistema que más oportuno les parezca, pero tampoco estaba de acuerdo con la opinión de los impugnadores de la comisión quienes juzgaban a los municipios perfectamente incapaces de establecer un sistema de hacienda municipal; proponiendo que se debía dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda , pero habla que dejarles también una ley secundaria emanada de las legislaturas locales para fijar a cuánto ascendía la hacienda municipal, ya que aún cuando los municipios iban a tener fracasos muy grandes en la administración de sus propias rentas por la falta de costumbre, estos fracasos únicamente serían en un principio dado que pronto llegarían a ser competentes y en ese caso el Estado no tendría derecho a intervenir, al corresponder el turno al diputado Merzain Ugarte, en su exposición propuso : " una de las aberraciones que padecemos con frecuencia , es que creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla , a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida ; ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular está en encontrar la solución a la fracción II . Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado

Calderón, con mucha justicia que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería en términos claros tanto como concederles el derecho de legislar para así en materias administrativas, hacendarias y en los ramos encomendados a su cuidado.

Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor General Heriberto Jara y esto es hacer un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado del Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a algún congreso local, yo sí lo he sido, más no cuando había municipios libres, yo sí he sido diputado de una legislatura local y esta es la práctica, no cuando había municipio libre, sino cuando tenía todavía encima el odioso cargo de Jefe político, tenía, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del Estado incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y la de todos los servicios que debía atender ahora que se creó el municipio libre, no vamos a quitar a ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera, sería desviar la organización política de los Estados, los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales y tienen que aceptarlas también el poder Ejecutivo, porque es el que va hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia algunos diputados han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, he pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, si no en los siguientes términos.

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

La comisión y los autores del voto particular presidido por el diputado Heriberto Jara, pidieron permiso para retirar su voto particular y una vez puesta a votación la fracción II del artículo 115 fué aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Análisis del citado Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

III: " Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales ".

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

Como se desprende del texto original del artículo 115 Constitucional este nos da una visión general de lo que es la autonomía administrativa y a pesar de que dicho artículo ha sido objeto de múltiples reformas , no se tocó de manera amplia el tema de la autonomía, no siendo sino hasta las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983., cuando se toca a fondo de manera real y sistemática el tema de la autonomía administrativa municipal tema central de la presente investigación ; señalándose a continuación las diversas reformas a que ha sido sometido el artículo 115 Constitucional desde su promulgación .

- El 20 de agosto de 1928 en el Diario Oficial de la Federación, salió publicado la reforma de todo el artículo 115 Constitucional, conteniendo la mencionada reforma el número preciso de representantes en las legislaturas, en relación con la cantidad de habitantes .

- Con fecha 29 de abril de 1933, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de un párrafo cuarto a la fracción III del 115 Constitucional, señalando dicha adición:

" Se prohíbe a los funcionarios municipales su reelección al periodo inmediato siguiente y solo los suplentes podrán reelegirse con el carácter de propietarios ".

- El 8 de enero de 1943 , se reforma la fracción III, párrafo tercero del mencionado artículo, hablando en su reforma de la duración de los gobernadores en su cargo .

- El 12 de febrero de 1947 , salió publicada en el Diario Oficial de la Federación , la adición el párrafo primero de la fracción I del 115 Constitucional conteniendo en su reforma lo siguiente:

Los municipios serán administrados por sus respectivos ayuntamientos.

En elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas .

- El 17 de octubre de 1953 , se reforma la fracción primera estableciendo la no reelección de los Presidentes municipales , Regidoras y Síndicos para el periodo inmediato como propietarios o suplentas .

- El 6 de febrero de 1976, se adicionaron las fracciones IV y V al artículo 115 Constitucional, considerando en su reforma que los Estados y los municipios podrán expedir la normatividad relativa al manejo, organización y creación de centros de población en su territorio :

- El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición al último párrafo del artículo 115 contemplando la introducción del sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales .

Se introduce también el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los municipios cuya población sea de 300,000 ó más habitantes .

Y finalmente con fecha 3 da febrero de 1983, se publica en el Diario Oficial de la Federación , la reforma de todo el artículo 115 Constitucional, en la que se señala la facultad de suspender a los ayuntamientos y a sus miembros, suplencia a miembros de los ayuntamientos, facultad de establecer ordenamientos municipales, servicios públicos en coordinación con los Estados , regulación de las relaciones laborales de sus trabajadores, facultad de los municipios para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios y celebración de convenios, entre municipios con Entidades Federativas ó con el Gobierno Federal .

## **CAPITULO II**

# **LA PERSONALIDAD JURIDICA**

## **DEL MUNICIPIO**

## **2.1 LA PERSONALIDAD JURIDICA MUNICIPAL.-**

La fracción II del artículo 115 Constitucional señala que " los municipios estarán investidos de Personalidad Jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley ".

El Código Civil en materia común para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal clasifica a las personas en Físicas y morales, decretando en el artículo 25 Fracción II que son personas morales, la Nación, Los Estados y los Municipios ".

" La Personalidad Jurídica es por lo tanto la capacidad de una persona ( todo ser materialmente capaz de derechos y obligaciones ) reconocida por el derecho para ser objeto de imputación y de las consecuencias del sistema normativo ". <sup>1</sup>

Desprendiéndose de la anterior definición que la personalidad Jurídica del municipio es la aptitud y capacidad legal constitucionalmente establecida que éste tiene para intervenir en todos los negocios en que sea parte y para comparecer como sujeto pasivo o activo en toda clase de juicios.

Por capacidad se entiende tanto la aptitud del municipio para adquirir derechos y asumir obligaciones, así como la posibilidad de que la municipalidad pueda ejercitar sus derechos y cumplir sus obligaciones por sí mismo. " La capacidad comprende dos aspectos: a) la capacidad de goce que es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, y b) la capacidad de ejercicio que es la aptitud para hacer valer aquellos y cumplir estas por sí mismos ". <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Villoro Toranzo , Miguel. Introducción al Estudio del Derecho . Porrúa, México. 1980, pág 440.

<sup>2</sup> Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil, parte general. Personas y Familia, Séptima edición . Edit. Porrúa, México 1985. págs. 384,385.

El municipio como objeto de imputación, " La imputación llgase íntimamente al Juicio de culpabilidad, dado que imputar equivale a poner algo a cargo de alguien, imputación es un juicio sobre un hecho ya sucedido... " <sup>3</sup>

" ... La imputabilidad es la posibilidad condicionada para obrar según el justo conocimiento del deber existente. Es la capacidad de obrar en derecho Penal, es decir, realizar actos referidos al derecho punitivo que traigan consigo las consecuencias penales de la infracción ".<sup>4</sup>

Lo anterior, enfocado en el sentido de que el municipio es un ente capaz de tener derechos y asumir obligaciones.

### **2.1.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO COMO PERSONA COLECTIVA.**

Como consecuencia de lo anterior, al municipio se le encuadra dentro de la clasificación de las personas morales, cuyos atributos como ente jurídico de derecho público tiene las características establecidas y propuestas por el Doctor Miguel Acosta Romero y que son las siguientes:

I. " La existencia de un grupo con finalidades unitarias y permanentes ". <sup>5</sup> dado que el municipio coecciona a un grupo de comunidades e individuos dentro de su esfera jurídica persiguiendo fines colectivos que benefician a la municipalidad .

II: La Personalidad Jurídica distinta de la de sus integrantes. Por ser la personalidad Jurídica del municipio distinta a la de los individuos que radican en él.

---

<sup>3</sup> Pavón Vasconcelos , Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. Sép. edic.. Edit. Porrúa, Méx. 1985, Pág. 372.

<sup>4</sup> Pavón, op. cit.

<sup>5</sup> Acosta Romero , Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Vol. Porrúa . México 1989 Pág. 109.

III: Denominación ò Nombre. Es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un municipio de los demás, generalmente el nombre va seguido de la abreviatura en que está circunscrito geográfica y jurídicamente por ejemplo el municipio de Córdoba, Veracruz.

IV: Ambito Geográfico y domicilio .- Es al lugar físico donde sus órganos de administración y dirección realizan sus funciones circunscribiéndose a ciertos límites, ya que por ejemplo el municipio de Córdoba, Ver, no puede ejercer funciones o invadir el ámbito geográfico del municipio Tiapacoyan en el mismo Estado o de algún otro municipio ubicado en otra Entidad Federativa de la República Mexicana.

V.- El Patrimonio . Son todos los elementos con que cuenta el municipio para desarrollar sus actividades y cumplir sus fines dividiéndose en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

VI.- Régimen Jurídico Propio.- Son las normas jurídicas que regulan la actividad del municipio, constituidas por la Constitución Federal, Constitución de Entidades Federativas a la que pertenezca, Leyes Federales, Leyes Orgánicas Municipales y demás leyes reglamentarias municipales.

VII.- Objeto.- Son todas las actividades que lleve a cabo el municipio, previstas de un régimen jurídico propio.

VIII.- Organos de representación.- Este Organó dentro del municipio es el ayuntamiento a través del cual se expresa la voluntad ciudadana y es elegido en forma directa por los electores . A este órgano se le denomina también como Consejo o Cabildo Municipal.

IX.- Los fines . Los fines que persigue el municipio son mediatos, persiguiendo el beneficio general tendientes al bien común y público.

**2.2. EL PATRIMONIO MUNICIPAL.-** " El patrimonio se define genéricamente como el conjunto de bienes pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona que constituyen una universalidad de derecho" <sup>6</sup> por lo que en la especie el patrimonio municipal " es el conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente que como resultado de su actividad normal, ha acumulado el municipio y que posee a título de propietario para llevar a cabo sus funciones". <sup>7</sup>

Los recursos patrimoniales del municipio, se dividen en tres apartados que comprenden los bienes , los derechos y las Inversiones, abordándose en esta reseña como objeto de la Autonomía Administrativa Municipal, únicamente al apartado de los bienes ( de los cuales derivan los recursos ), los derechos y las inversiones, pero que juntos conforman ese otro bloque de la Autonomía Municipal conocida como la Autonomía Financiera del Municipio , por lo que no son tocados en el presente trabajo.

El artículo 747 del Código Civil para el Distrito Federal establece " Son bienes todas las cosas que pueden estar dentro del comercio y que por lo tanto son susceptibles de apropiación ".

Dentro del patrimonio municipal, los bienes suelen ser uno de los elementos más importantes, toda vez que del mismo se derivan los derechos, siendo de suma importancia que el municipio tenga debidamente registrados los bienes cuya titularidad posee, asimismo debe tener un cabal conocimiento del estado que guardan y cual es el destino que a cada uno de ellos se les debe dar.

#### **CLASIFICACION DE LOS BIENES MUNICIPALES.**

De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de la Nación se dividen en bienes del dominio público y bienes del dominio privado, tal y como se establece en los artículos 2 y 3 de dicho ordenamiento, mismos que se citan a continuación :

---

<sup>6</sup> Gutiérrez y González, Ernesto . El Patrimonio . Edit. Cajica. Puebla, 1982. Pág. 43.

<sup>7</sup> INDETEC. La Hacienda Municipal en México, Guadalajara, México 1989, Pág. 43.

**ARTICULO 2.- Son bienes de dominio público:**

" I Los de uso común ".

" II Los señalados en los artículos 27., párrafos Cuarto , Quinto y Octavo y 42 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ".

" III Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del Artículo 3 de esta ley ".

" IV El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores ".

" V Los Inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley".

" VI Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad Federal ".

" VII Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles ".

" VIII Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley Inalienables e Imprescriptibles";

" IX Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos , corrientes , lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional ".

" X Las servidumbres; cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores " .

" XI Los muebles de propiedad Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos, y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes , las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la Flora y de la fauna, las colecciones científicas o técnicas de armas numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos y

" XII Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística, incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional".

" XIII Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en los términos del reglamento respectivo.

#### **ARTICULO 3 SON BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.-**

" I Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2 de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares";

" II Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso";

" III Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal declarados vacantes conforme a la legislación común";

" IV Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación";

" V Los bienes muebles de Propiedad Federal al servicio de las dependencias de los poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior".

" VI Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación, y

"VII Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero".

" VIII Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la Constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra ".

También se consideraran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación , aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. ( Conocida actualmente como Secretaría de Desarrollo Social ).

Deduciéndose de lo anterior, que en el ámbito municipal también el ayuntamiento cuanta con bienes a los que se les puede clasificar de la misma forma que los bienes de la Nación , es decir en bienes del Dominio Público Municipal y bienes del Dominio Privado Municipal, aún cuando en ninguna Entidad Federativa del país los Congresos Locales no han emitido una ley de bienes municipales, dichos bienes se pueden clasificar en la siguiente forma:

**BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.-** "Son aquellos bienes que le pertenecen al municipio y que éste necesita exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos que le son inherentes" <sup>8</sup>. A este grupo pertenecen los bienes destinados a satisfacer necesidades básicas de la población municipal, como son los rastros , mercados, panteones, etc; y los bienes de uso común a los que tiene libre acceso el público con las restricciones propias que establecen las leyes y reglamentos municipales, entre ellos tenemos a las plazas, calles, parques, jardines y avenidas.

**BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.-** Estos bienes por exclusión , son los que no están afectos a un servicio público, ni al uso común por lo que el municipio los tiene para satisfacer sus necesidades y en obras o servicios públicos, con este tipo de bienes el municipio se conduce en calidad de particular y por lo tanto está sujeto a la legislación civil correspondiente.

---

<sup>8</sup> INDETEC, HACIENDA MUNICIPAL, número 27, ene- mar- Guadalajara, México, 1989, pág 23.

Quedan comprendidos dentro de los bienes del dominio privado municipal los siguientes:

- a) Los bienes ubicados dentro del territorio de la municipalidad declarados vacantes conforme a la legislación común.
- b) Los que hayan formado parte del patrimonio de las empresas Paramunicipales que se extingan o liquiden en la proporción que corresponda a la municipalidad.
- c) Los bienes inmuebles que adquiera el ayuntamiento o que ingresen por vía de derecho público y tengan por objeto la Constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.
- d) Los demás Inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera el municipio.
- e) Aquellos que formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga el Congreso Local correspondiente.

Los bienes muebles e inmuebles que conforman el dominio privado municipal, ingresan de formas diversas, entre las que encontramos la Compraventa, la expropiación, la permuta, la prescripción y la adjudicación.

**Compraventa muebles** .- En los municipios rurales que son la mayoría en nuestro país, cuya administración no se encuentra muy desarrollada, es la Tesorería Municipal la que hace las compras de manera directa de los bienes Inmuebles requeridos por el ayuntamiento.

En las municipalidades urbanas con un flujo económico fuerte y que cuenta con un departamento de compras o con una Dirección General de adquisiciones; "... para la adquisición de bienes muebles basta con que exista partida presupuestaria y la autorización del Presidente Municipal para que el tesorero pueda a su vez autorizar las compras " <sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Hacienda Municipal págs. 24, 25.

**Inmuebles .-** Para que los municipios puedan adquirir los bienes inmuebles a título oneroso, las Constituciones Estatales establecen como requisito el contar con la autorización del Congreso Local. Este tipo de adquisición lo realiza el ayuntamiento con la finalidad de estar en posibilidad de cubrir de manera eficaz y eficiente la prestación de los servicios públicos y demás necesidades comunitarias.

**EXPROPIACION.-** La expropiación es una figura jurídica que se da a Nivel Municipal cuando para la prestación de un servicio público. Se requiere un bien inmueble que por su ubicación geográfica si no es el único, si el óptimo para la satisfacción de una necesidad social como puede ser la construcción , apertura o ampliación de puentes, calles, avenidas, parques, panteones, mercados, rastros y jardines.

El artículo 27, segundo párrafo de la Constitución Federal establece " las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización ", siendo indispensable estos dos requisitos para que pueda realizarse una expropiación a favor del municipio , la solicitud de expropiación se hace al Poder Ejecutivo Estatal a través del Cabildo fundándola y motivándola, el ejecutivo local hará la declaración de procedencia, señalando y publicando en la gaceta oficial del Estado que bienes inmuebles de particulares pasan a formar parte del dominio del patrimonio municipal, quienes tienen el derecho Constitucional a ser indemnizados.

**PERMUTA.-** Se define a la permuta como el " trueque o cambio de una cosa por otra "<sup>10</sup> Es un contrato mediante el cual dos personas se obligan recíprocamente a transmitirse el dominio de una cosa y se caracteriza por ser un contrato principal, es decir no se encuentra subordinado a ningún otro contrato , es un contrato consensual , toda vez que se perfecciona por el mero consentimiento, es un contrato oneroso y bilateral debido a que transmite obligaciones y derechos mutuos.

La permuta tuvo su origen en la limitación de las facultades humanas , dado que el hombre al no alcanzar a producir todo lo que necesitaba para su desarrollo tanto en el ámbito familiar como en el social , creó la permuta; como medio para satisfacer sus necesidades que es la de cambiar los bienes sobrantes o que producían en exceso por los que le faltaban y no podía producir.

---

<sup>10</sup> ESPASA - CALPE . S.A.Madrid - Barcelona, Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo - Americana.

Esta figura legal aparece regulada en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal en los siguientes términos:

**ARTICULO 2327.-** " La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra, se observará en su caso lo dispuesto en el artículo 2250 ".

**ARTICULO 2380.-** " Si el precio de la cosa se ha de pagar en dinero y parte con el valor de otra cosa el contrato será de venta cuando la parte en numerario sea igual o mayor , que lo que se pague con el valor de la otra cosa , si la parte en numerario fuese inferior al contrato será de permuta " , este tipo de contratos se puede dar entre el municipio y los propietarios de los predios contiguos a los inmuebles del ayuntamiento con motivo del aumento en los servicios públicos o de las actividades administrativas municipales.

**PRESCRIPCIÓN.-** El Código Civil para el Distrito Federal a que se viene haciendo referencia en materia de prescripción estipula:

**ARTICULO 1136.-** " Prescripción es un medio de adquirir bienes ... mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley ".

**ARTICULO 1161.-**"La posesión necesaria para prescribir debe ser":

- I " En concepto de propietario "
- II " Pacífica "
- III " Continua "
- IV " Pública "

**ARTICULO 1162.-** " Los bienes inmuebles se prescriben ".

1.-"En cinco años cuando se poseen en concepto de propietario con buena fe ..."

II.-" En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario ".

**ARTICULO 1163.-** " Los bienes muebles se prescriben en tres años, cuando son poseídos con buena fe, faltando la buena fe , se prescriben en cinco años".

Es requisito indispensable para que se dé la prescripción a favor del municipio , que éste posea los bienes en concepto del propietario en forma pacífica, continua y pública, únicamente cuando transcurra el tiempo señalado por la ley , es cuando el municipio adquiere la propiedad de los bienes poseídos, previa solicitud ante la autoridad judicial, quien debe emitir la sentencia que declare la prescripción a favor del ayuntamiento , es requisito indispensable , que el bien o bienes muebles e inmuebles sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad, para demostrar legalmente que los mismos han entrado a formar parte del patrimonio municipal.

" En la actualidad un gran número de bienes inmuebles que están en posesión de los municipios no cuentan con títulos de propiedad, no obstante que la posesión se tenga desde hace cuarenta o cincuenta años ".<sup>11</sup>

**ADJUDICACION.-** " La adjudicación es el acto por medio del cual una autoridad competente atribuye o reconoce a una persona el derecho de gozar de un bien patrimonial ".<sup>12</sup>

La resolución de adjudicación de uno o varios bienes puede ser emitida por autoridad Judicial o administrativa, todo depende del tipo de deuda que los acreedores contraigan con el municipio.

" Los municipios podrán adquirir bienes por adjudicación judicial cuando esta autoridad ordene que les sean adjudicados como pago en juicios civiles o mercantiles en los cuales el municipio figure como actor ".<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Op. Cit. INDETEC Pág. 27.

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano . Edit. Porrúa UNAM México 1983.

<sup>13</sup> Op. Cit. INDETEC, Pág 28.

La adjudicación administrativa se efectúa cuando el ayuntamiento lleva a cabo el procedimiento económico coactivo siguiendo los lineamientos que para este efecto se señalan en la Legislación Fiscal Municipal, " en contra de los contribuyentes que le adeuden créditos ".

" Existen muchos municipios en el país cuyas autoridades no conocen siquiera cuantos son los bienes muebles e inmuebles que integran su patrimonio , donde se ubican algunos de ellos y el estado que guardan , etc". <sup>14</sup>

Por lo que se hace necesario que los Congresos Locales de las Entidades Federativas expidan una Ley de Bienes Municipales en la que se describan cuales son los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio de sus municipios , la forma de adquisición y enajenación de los mismos y la creación de un órgano exclusivo para su registro, dado que la mayoría de las veces los particulares tienen la posesión , el goce y el disfrute de esos bienes, debido a negligencia y desinterés observado por su legítimo titular que es el municipio .

### **2.3. FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA EMITIR SUS NORMAS INTERNAS.**

Esta facultad le deviene al municipio de la fracción II párrafo segundo del artículo 115 Constitucional en cita, mismo que decreta que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con "La Bases Normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de Policía y Buen Gobierno , los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones ".

**2.3.1.- BASES NORMATIVAS .** Desprendiéndose del párrafo anterior , que las legislaturas de cada una de las Entidades Federativas que conforman el Estado Mexicano , tienen la obligación de expedir las bases que sirvan como fundamento legal para la promulgación de bandos, Reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas que emita el municipio, lo que en la práctica no sucede, siendo este párrafo de nuestra Carta Magna interpretado de diversas formas en la mayoría de las Constituciones Estatales, es decir que no existe uniformidad para la expedición de las Bases Normativas, dándose los siguientes casos:

---

<sup>14</sup> Ibidem.

a) En algunos Estados , las Constituciones Locales insertaron en sus textos que todo ejercicio que existiera de las facultades reglamentarias, se realizarían con apego a las Bases Normativas que expedieran los Congresos Estatales no definiendo de manera precisa y concreta que se entiende o que son dichas bases.

b) En otras Entidades Federativas, sus Constituciones estipulan que las Bases Normativas formarán un capítulo especial en las leyes Orgánicas Municipales llegando al extremo como en el Estado de Morelos que a su ley Orgánica Municipal se le denominó " Bases Normativas del Estado de Morelos ".

Los únicos Estados de la Federación que han dado cabal cumplimiento al mandato Constitucional establecido en el artículo 115 son los Estados de Colima, Durango, Nayarit y Oaxaca.

Por lo asentado en la Constitución General podemos decir que las Bases Normativas son el marco jurídico de referencia que sirven, para guiar la labor de la expedición de bandos, Reglamentos, Circulares y otras disposiciones de carácter administrativo, en los municipios, las que deben poseer una índole de generalidad y uniformidad en todos los estados que conforman a la República Mexicana y de este modo dar cabal cumplimiento a lo estatuido en nuestra Carta Magna.

**2.3.2. BANDOS.-** Bando es " el anuncio público de una cosa, de un edicto, de una ley, de un mandato superior, por voz de un pregonero ó por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo y también se llama, así al mismo edicto, mandato ó ley que se publica ó anuncia solemnemente. La palabra bando viene según unos de la voz alemana Bann, que significa territorio ó la facultad de establecerse en él y según otros es una de las que nos dejaron los vándalos y que derivan de baner, hoy benders, con cuya presentación se declaraba y publicaba la guerra dando a la orden que precedía a este acto el nombre de bando ".<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Escriche, Joaquin ( Don ), Diccionario Razonado de Legislación Jurisprudencia. Impresora Nor Baja Californiana, Ensenada, B.C. 1974, Pág. 365.

De acuerdo con la teoría sostenida por el Doctor Miguel Acosta Romero, los bandos municipales se pueden dividir en bandos extraordinarios y ordinarios o solemnes, **BANDOS EXTRAORDINARIOS** son : " los que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser reconocido y difundido en la demarcación territorial ".<sup>16</sup>

Estos bandos tienen como función la de dar a conocer y recordar a la Ciudadanía municipal la celebración de fechas o actos notables que se presentarán en la municipalidad o en el país, como la de conmemorar, el natalicio o la muerte de un prócer de la nación, hacer pública la celebración de elecciones, así como el nombramiento, destitución o desaparición de alguna autoridad o funcionario importante en la vida política de la Municipalidad o de la Nación.

**BANDOS ORDINARIOS.**- Son los que expiden los ayuntamientos generalmente al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y que en materias especiales darán cabida a otros reglamentos ...<sup>17</sup>

" En el bando se marcan las normas más generales de gestión, se señalan las sanciones de carácter administrativo que podrán aplicarse a los infractores de las disposiciones reglamentarias ..."<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Vol. I, Porrúa S.A., México, 1989, pág. 783.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibid.

### **BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.**

Etimológicamente la voz policía deriva del latín POLITIA y del griego POLITEIA " Ciencia de los fines y deberes del Estado " <sup>19</sup> " Puede considerarse en dos sentidos, como aquella dirección de la actividad del Estado encaminada al mantenimiento del orden jurídico existente en cuanto tienden a evitar los peligros que amenazan a este mediante una oportuna limitación del arbitrio individual, y como la fuerza organizada y destinada por el estado a la defensa común de ese orden jurídico... " <sup>20</sup>, por lo que se le consideró hermana de la política o del arte de gobernar de acuerdo con Rendón Huerta Barrera, derivándose el derecho que se atribuyó al Estado para vigilar todas las esferas de la vida pública, dividiéndose esta ciencia en dos ramas; de Policía de bien público y Policía de Seguridad.

Los bandos de policía tienden a la conservación del orden público, por lo que deben prever las acciones complementarias tales como " ... la vigilancia para prevenir y combatir el pandillerismo, la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución y la vagancia, las atribuciones para impedir la práctica de juegos prohibidos y el establecimiento de sitios en que se expendan clandestinamente bebidas embriagantes". <sup>21</sup> Asimismo la prohibición a la ciudadanía de portar armas en lugares públicos y concurridos.

En general el bando está caracterizado con un formulismo histórico y con una finalidad práctica y surgió como una institución de información y seguridad para ser conocidas por la población municipal, es decir tratan cuestiones netamente administrativas; los " bandos tienen un origen histórico que se remontan hasta Roma con los edictos edilicios " <sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Enciclopedia ESPASA - CALPE, Tomo 45.

<sup>20</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal , Edit. Porrúa S.A., México, Pág. 252.

<sup>21</sup> Op. Cit. Rendón Huerta Barrera.

<sup>22</sup> Quintana Roldán Francisco. Apuntes del Curso de Derecho Municipal. Facultad de Derecho UNAM. México 1990.

El Maestro Gustavo Martínez Cabeñas, en su obra denominada la " Administración Estatal y Municipal en México", al tratar el tema relacionado con los bandos de Policía y buen Gobierno le atribuye a este una serie de disposiciones normativas que en la realidad le corresponden a la leyes Orgánicas Municipales y a los Reglamentos Municipales al establecer lo siguiente:

**" Organización Política y Administrativa "**

" En algunos bandos de Policía y buen Gobierno, se señalan como autoridades municipales las siguientes":

- " El ayuntamiento, como el órgano jerárquicamente superior dentro del municipio ".

- " El Presidente Municipal , como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento ".

- " El Síndico Procurador, como el defensor de los intereses municipales "

- " Los Regidores del Ayuntamiento, como los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal ".

- " El Juez menor , quien será el encargado de la administración de justicia dentro del municipio ".

- " Los Comisarios o Delegados municipales y otras autoridades auxiliares, como representantes de la autoridad en sus respectivas comunidades ".

" Como funcionarios de la Administración Municipal ".

- " El Secretario del ayuntamiento ".

- " El Tesorero Municipal "

- " El Oficial Mayor ".

- " Los Directores y Jefes de departamento ".

**" Como Auxiliares de las autoridades Municipales "**

- " El cuerpo de Policia y Bomberos ".
- " Los Jefes y Comandantes ".
- " Los Oficiales ".
- " Los Policlas ".

**" Como Organos de Colaboración "**

- " Los consejos de Colaboración municipal ".
- " Las Juntas de colaboración municipal ".
- " Las Juntas de vecinos y colonos ".
- " Los Jefes de Manzana ".<sup>23</sup>

Desprendiéndose de lo anterior, que en cuanto a los miembros del ayuntamiento desde el Presidente Municipal hasta el tesorero, tanto sus facultades como los requisitos para formar parte del ayuntamiento se encuentran reguladas en cada una de las leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas del país.

Y en relación a los Oficiales Mayores, Directores Generales y Jefes de Departamento citados por el Licenciado Cabeñas, sus facultades y atribuciones se encuentran definidas en los reglamentos interiores o en las Leyes Orgánicas como la del Departamento del Distrito Federal, mediante un organigrama. En lo relativo al cuerpo de Policia y bomberos, Jefes, Comandantes, Oficiales y Policlas, sus funciones se encuentran perfectamente delimitadas y definidas en los reglamentos municipales concernientes a los cuerpos de Policia y Bomberos; en materia de órganos de colaboración municipal como son los consejos, juntas de vecinos y Jefes de Manzana, sus actividades se encuentran detalladas en los reglamentos relacionados con dichas materias, y en los municipios pequeños dichas actividades se programan en las asambleas convocadas por el Cabildo, estableciéndose dichas actividades en las respectivas actas circunstanciadas levantadas al final de las asambleas municipales.

---

<sup>23</sup> Martínez Cabeñas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP, BANOBRAS, Segunda edición, México 1992, pág 105.

**2.3.3. REGLAMENTOS.- Antecedentes.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la Reforma Municipal del año de 1983, no contemplaba expresamente la facultad de las autoridades municipales para expedir reglamentos otorgándose esa facultad " particularmente en las Constituciones Estatales y en las Leyes Orgánicas Municipales ".<sup>24</sup>

A pesar de esta omisión, se infiere que de algunos artículos constitucionales se desprende la facultad reglamentaria, al otorgarse a las autoridades administrativas determinadas atribuciones para reglar conductas de los particulares a través de los reglamentos de Policía comprendiéndose entre estas a las autoridades municipales, para ejemplificar lo antes señalado se cita el párrafo II del artículo 16 Constitucional que establece : " la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y el artículo 21 de la propia Constitución Federal estipula " compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos Gubernativos y de Policía , las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas ... " Desprendiéndose de esta facultad la atribución de los municipios para emitir y contar con sus propios reglamentos de policía y buen Gobierno , en los que se pueden establecer sanciones y que de acuerdo con el artículo 21 antes citado, pueden consistir en la imposición de multa o arresto.

Las Leyes Orgánicas Municipales y Constituciones Estatales hasta el año de 1982 condicionaban el ejercicio de la facultad reglamentaria municipal , en los siguientes términos.

a) " En algunos Estados se obligaba a que el Congreso del Estado, aprobara dichos reglamentos previamente a su expedición " <sup>25</sup>

b) " En otros se requería la aprobación del Ejecutivo Estatal para dar validez a los reglamentos " <sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> INAP, BANOBRAS, Gobierno y Administración Municipal en México, Ed. Centro Nacional de Desarrollo Municipal ( Secretaría de Gobernación ), México 1985 pág. 177.

<sup>25</sup> Op. Cit. pág. 181:

<sup>26</sup> Ibid.

### **2.3.3.1. CRITERIOS QUE DEBEN CONTENER LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.**

" **FLEXIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD.**- El reglamento municipal no debe ser estático, ni rígido, debe existir la posibilidad de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio " 27

" **AGILIDAD .-** El Reglamento Municipal debe ser redactado sin ambigüedades en el lenguaje, para que se facilite su aplicación " 28

" **SIMPLIFICACION .-** El Reglamento Municipal debe ser breve y conciso, comprendiendo solo los temas estrictamente necesarios o sea que el contenido se reduzca al tema que trate el reglamento. " 29

**2.3.3.2. TIPOS DE REGLAMENTOS.**- De acuerdo con el manual emitido por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, los reglamentos municipales se pueden clasificar convencionalmente en cuatro tipos mismos que se detallan a continuación :

a) " En primer término tendríamos los reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento " 30

---

27 Op, Cit. pág. 187.

28 Ibidem.

29 Ibid.

30 Manual de Administración Municipal, Presidencia de la República. México, 1981, pág. 16.

b) " El Segundo tipo de Reglamento que pueden expedir los ayuntamientos son aquellos que establecen y regulan la organización administrativa del municipio ".<sup>31</sup>

c) " El tercer tipo son aquellos que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales ".<sup>32</sup>

d) " El Cuarto tipo de reglamentos, se refiere a aquellos que se dedican a regular las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de la vida comunitaria ".<sup>33</sup>

### **2.3.3.3 PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LA ELABORACION DE REGLAMENTOS MUNICIPALES.**

( \* )Para la elaboración de reglamentos municipales, el Consejo Municipal, " Consejo del latin Concilium, sinónimo de ayuntamiento, cuerpo deliberante que resuelve asuntos del interés general, presidido por el alcalde ".<sup>34</sup> por lo que el término Concejal se le aplica a uno de los miembros que conforman el Cabildo, debe realizar una serie de estudios de las actividades tanto municipales como la de los particulares en su relación con el ayuntamiento; en dicha investigación se debe comprender el objeto o propósito a alcanzar por el reglamento, las personas morales o físicas a quienes se aplicará el reglamento, las fuentes legales que de manera directa o indirecta servirán de fundamento Jurídico a la disposición reglamentaria, disposiciones técnicas proporcionadas por un especialista o perito con conocimientos específicos de la materia a reglar y el establecimiento del grado de responsabilidad de las autoridades municipales, derechos de la autoridad como de los receptores del reglamento; la capacidad de la autoridad municipal para amonestar o sancionar a los infractores del reglamento; así como los recursos con que cuentan los presuntos infractores para impugnar dicho reglamento.

---

<sup>31</sup> Op. Cit.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Ibid.

( \* ) Véase cuadro No. 1 ( Anexos)

<sup>34</sup> Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Edit. Heliasta. S.R.L. TOMO II Buenos Aires Rep. Argentina Seg. Edición.

Por lo que para la elaboración de un reglamento municipal debe seguirse el procedimiento siguiente:

a) " Análisis de necesidades reglamentarias, en esta actividad participa de manera directa la autoridad municipal, recogiendo las demandas y planteamientos de la comunidad, el resultado del análisis es la definición de nuevos reglamentos y la participación de reformas a las disposiciones reglamentanas existentes ".<sup>35</sup>

b) " INICIATIVA.- Es la actividad consistente en presentar al cabildo, proyectos de reforma o adiciones o bien un proyecto para un nuevo reglamento por parte del ayuntamiento a iniciativa del Presidente Municipal, conforme lo determinen las bases Normativas que expida El Congreso Local , que establezca la Ley Orgánica o la ley de la materia ".<sup>36</sup>

c) " DISCUSION".- " Esta actividad se refiere, a la aprobación o desaprobación que hace el ayuntamiento ... " , del Proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de Actas del Cabildo que se lleva a efecto por el Secretario del Ayuntamiento, de rechazarse la iniciativa ... solo podrá presentarse de nueva cuenta en los términos que prevenga el ayuntamiento ".<sup>37</sup>

d) " Dictámen.- Esta actividad se refiere, a la aprobación o desaprobación que hace el ayuntamiento ... del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro del Actas del Cabildo que se lleva a efecto por el Secretario del Ayuntamiento . De rechazarse la iniciativa ... solo podrá presentarse de nueva cuenta en los términos que prevenga el ayuntamiento ".<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> INAP, BANOBRAS. Reglamentación Municipal ( manual 5 ) México 1985, pág. 64.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Ibid.

e) " **PUBLICACION** .- Esta actividad consiste en la difusión Oficial que debe hacerse en las gacetas del Gobierno del Estado y por los medios que juzgue el ayuntamiento para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento " .<sup>39</sup>

f) " **APLICACION** .- Esta actividad, 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 ... " .<sup>40</sup>

#### **2.3.3.4. PRESENTACION DE LOS REGLAMENTOS .**

En la presentación de los reglamentos, se debe seguir el formato establecido para la presentación de leyes, sean estas locales o Federales debiendo contener:

a) Exposición de motivos.- En la que se exprese los fundamentos y necesidades municipales que dieron origen a la existencia de reglamentos que se expidan.

b) Asimismo , debe contener un capitulado en el que se indique la secuencia de las normas contenidas en el reglamento que debe comprender el objeto que se regulará en el reglamento, sus alcances y que autoridades son las responsables de su aplicación, todo lo anterior dividido en títulos , capítulos y secciones , incluidos los artículos transitorios en los que se debe establecer la entrada en vigor del reglamento y demás disposiciones complementarias .

Dada la importancia que el reglamento reviste para el desarrollo de la vida municipal , por lo que en su proceso de elaboración es necesaria la participación de la población municipal en general por ser el reglamento:

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

1.- " ... La forma como el municipio asume su nuevo poder, sus nuevas atribuciones de manera ordenada ".

2.- " Expresa y sintetiza el compromiso de los diferentes sectores sociales del municipio, para asumir las nuevas atribuciones bajo determinadas reglas ".

3.- " Enuncia los pasos completos que deben seguir los ayuntamientos, para llevar a la práctica cada una de las nuevas atribuciones del municipio ".

4.- " ... Conducirá progresivamente al Gobierno Municipal a establecer su administración pública adecuada para ejercer las nuevas atribuciones ... "

5.- " ... Conducirá hacia la institucionalización y modernización de la administración municipal ".

6.- " Crea así , las bases institucionales del cambio cualitativo y estructural del Gobierno Municipal ".

" Así, reglamentar equivale a efectuar la revolución institucional que faltaba al Nivel del Gobierno Municipal , significa pasar del poder de los hombres al poder de la instituciones ".<sup>41</sup>

**2.3.3.5. DEFINICION** .-Por lo expuesto se puede definir al reglamento municipal como " el Conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley ". <sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Pérez Jiménez Gustavo, La Reglamentación Municipal , comentarios a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca ( segunda parte ) Capitulo primero, pág. 1.

<sup>42</sup> Op. Cit. pág. 14.

En relación con el reglamento municipal, el maestro Martínez Cabañas al hacer un análisis de las disposiciones jurídicas que configuran el marco legal del municipio mexicano, los identifica como tres niveles de normatividad que son el Nivel Constitucional, el Nivel Orgánico y el Nivel Reglamentario en los siguientes términos:

- " El Nivel Constitucional que establece el marco jurídico y conceptual básico de la vida municipal, está formado por disposiciones contenidas en la Constitución General de la República y en las que señalan los textos Constitucionales de los Estados ".<sup>43</sup> Esta afirmación es redundante toda vez que la Carta Magna es el documento supremo del que emanan las disposiciones que rigen la vida política del país.

- " El Nivel Orgánico establece cuales son las bases de integración, instalación, organización, y funcionamiento ... de los municipios de cada Estado, formado por Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Hacienda Municipal, Las leyes de Ingreso municipales y otras disposiciones legales que tengan relación con el ámbito de competencia de los municipios, tales como Ley de Agua Potable del Estado, Ley de Concesiones, Ley de Seguridad pública y tránsito y la Ley que sienta las bases para emitir bandos municipales, etc. ".<sup>44</sup> no coincidimos con esta última afirmación del maestro, toda vez que la fracción II del párrafo II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las facultades de la Autonomía Administrativa otorgada al municipio, le confiere a este la atribución para emitir sus bandos, reglamentos y circulares administrativas, por lo que si los Congresos Locales de las Entidades Federativas correspondientes o el Congreso de la Unión llegará a emitir una ley en la que se sentarán las bases para la emisión de bandos municipales, esta ley sería totalmente inconstitucional violándose, la autonomía administrativa del Municipio, la que se podría impugnar por el Ayuntamiento mediante el amparo.

---

<sup>43</sup> Op. Cit. pág. 106.

<sup>44</sup> Ibidem pág. 107.

" El Nivel reglamentario es el que señala las bases de organización de la administración pública de la vida comunitaria del municipio : Este Nivel normativo está formado por el bando de Policía y Buen Gobierno y el Conjunto de reglamentos municipales que expiden los ayuntamientos, por lo tanto, este Nivel es de exclusiva competencia y responsabilidad de los Gobiernos Municipales y su promulgación por parte de los ayuntamientos debe estar sustentada en los ordenamientos y normas que le determine el Nivel Orgánico , es decir por la Legislación vigente en el Estado ".<sup>45</sup>

También disintimos con lo expuesto al último por el maestro, debido a que la promulgación de los reglamentos y bandos de Policía y buen Gobierno por parte de los concejos municipales no puede estar sujeta a la legislación Estatal, por los motivos expuestos en el párrafo anterior ya que con esto se estaría restringiendo y violando de forma flagrante la autonomía municipal.

#### **2.4. CIRCULARES.**

**CIRCULAR ADMINISTRATIVA.**- "En derecho Administrativo, es el medio de notificación, mediante el cual el órgano superior imparte las órdenes a los inferiores también denominada circular interna, debido al hecho de que en principio su objeto es producir efectos dentro de la administración ".<sup>46</sup>

" Las circulares por tanto, no pueden ser tenidas como ley, ni modificar a esta, por lo que la autoridad administrativa debe hacer un uso Justo de ellas dentro del ámbito interno de la administración pública evitando de esta manera incurrir en contradicciones con los textos legislativos o en violaciones constitucionales ".<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico . Abeledo Perrot. Buenos Aires .

<sup>47</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM. Porrúa S.A., Quinta ed. México 1992.

#### **2.4.1.- CARACTERISTICAS DE LA CIRCULAR.**

a) " Se basa en la supremacía que el órgano superior tiene sobre los inferiores en la organización jerárquica de la actividad de la administración ".<sup>48</sup>

b) " Las circulares no tienen ninguna forma predeterminada ni es obligatoria su publicidad ".<sup>49</sup>

c) " No pueden ser impugnadas por ningún recurso en cuanto a normas internas de la administración, sin perjuicio de que se pueden recurrir por cualquier ilegalidad que presente el mismo ".<sup>50</sup>

**2.4.1.2. DEFINICION .-** Por lo tanto , se define a la circular administrativa municipal, como norma general de carácter interno que emana de un órgano superior de la administración municipal y que se destina a órganos inferiores dentro del propio ayuntamiento para que ajusten sus actividades a lo que la misma establece.

**2.5. OTRAS DISPOSICIONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO.-** La facultad que otorgó la Constitución General de la República al municipio para emitir otras disposiciones de carácter administrativo que no son ni bandos, ni reglamentos o circulares, fue insertada con el propósito de evitar que el ayuntamiento al expedir dichas disposiciones dentro de su ámbito territorial cayera en estado de ilegalidad contraviniendo a la propia Ley Fundamental.

---

<sup>48</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA. Bibliográfica Argentina Buenos Aires . 1968.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibid*.

Entre las disposiciones de carácter administrativo que puede emitir el Cabildo encontramos las siguientes:

a) " Los Certificados de residencia expedidos por la autoridad municipal a extranjeros, para acreditar su estancia legal en el país durante determinados periodos ante autoridades migratorias " . 51

b) " Los Certificados que expide el ayuntamiento con el visto bueno y sanción para la celebración de juegos y sorteos dentro de su territorio, donde el ayuntamiento certifica que los juegos y sorteos señalados no violentan las costumbres del lugar y que además los concesionarios cumplen con los requisitos exigidos en leyes y reglamentos " 52 federales, Estatales y Municipales.

c) " Permisos otorgados por el Consejo o Comité Municipal encargado de las obras públicas a los particulares para que estos puedan efectuar el cambio o embellecimiento de fachadas en su casa, residencias y edificios". 53

---

51 Quintana Roldán , Francisco. Apuntes del Curso de Derecho Municipal . Facultad de Derecho UNAM. México 1990.

52 Ibidem.

53 Ibid.

## **CAPITULO III**

# **LOS SERVICIOS PUBLICOS**

### **3.1. FACULTAD MUNICIPAL EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS.**

Otro de los grandes rubros en que se divide la Autonomía Administrativa Municipal, es el de los Servicios Públicos emanada de la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Federal de la República, al establecer: " Los municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos ".

- a) " Agua Potable y Alcantarillado "
- b) " Alumbrado público "
- c) " Limpia "
- ch) " Mercados y Centrales de Abasto "
- d) " Panteones "
- e) " Rastro "
- f) " Calles, parques y jardines "
- g) " Seguridad pública y tránsito "
- h) " Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera ".

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

**3.2. DEFINICION DEL SERVICIO PUBLICO EN SENTIDO AMPLIO.-** " Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares ... " <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel . Teoría General del Derecho Administrativo . Edit. Porrúa S.A., México 1991.

**3.3. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL.-** " Se entiende como servicio público municipal, la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población municipal, fundamentada esa actividad en leyes , reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación ".<sup>2</sup>

#### **3.4. CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL.**

- a) El Servicio público es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.<sup>3</sup>
- b) Tiene como finalidad satisfacer necesidades públicas que pueden proporcionarse de manera directa o indirecta.
- c) Deben ser estables, para todo público, periódicos e indefinidos.
- d) Su finalidad es no lucrativa.
- e) La ciudadanía como beneficiaria directa de los servicios debe tener injerencia activa en ellos.

**3.5. JERARQUIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS .-** Debido a la gran variedad de servicios públicos dentro de la actividad municipal es preciso clasificarlos en base al tipo de necesidad a satisfacer como son las siguientes:

- a) " Prioritarias ".<sup>4</sup> .-Se les clasifica a este tipo de Servicios como prioritarios, debido a que sin la existencia de estos no sería posible el desarrollo armónico y ordenado de la comunidad municipal.

---

<sup>2</sup> Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudio Municipales ,México, 1985, pág, 344.

<sup>3</sup> Gobierno y Administración Municipal en México , Centro Nacional de Desarrollo Municipal ( Secretaría de Gobernación ) México 1990. Pág 269.

<sup>4</sup> Op. Cit. pág 137

b) " Desarrollo Urbano " .- <sup>5</sup> Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los Cabildos, o con el control y evaluación de estos comprendiéndose como programas de Desarrollo Urbano los que determinan las áreas que integran o delimitan un centro de población, la densidad de población y de construcción , medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública , zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda y las reservas para la expansión de los Centros de población .

c) " De Seguridad Pública " <sup>6</sup> A este Servicio se le clasifica como tercero en importancia debido a que tiene que ver con los valores más preciados de la ciudadanía que son el ejercicio de la libertad, la integridad física y con la invulnerabilidad del patrimonio.

d) " Desarrollo Económico " <sup>7</sup> Es de suma importancia el desarrollo económico que debe observar el municipio, toda vez que sin el desarrollo de este rubro no sería posible el avance político y administrativo del mismo, es decir el desarrollo económico es el eje alrededor del cual giran los demás aspectos de la vida municipal.

Como Servicios públicos prioritarios se clasifican los siguientes:

Panteones, Energía Eléctrica, Agua Potable, drenaje y alcantarillado, calles, banquetas y alumbrado público.

Dentro del desarrollo urbano encontramos :

Servicio de limpia, mercados y Centrales de Abastos, educación, protección contra la contaminación y prevención de desastres.

---

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem

Dentro del marco de la Seguridad Pública, tenemos al servicio de bomberos, Policía, tránsito y el Servicio de guardabosques.

En el ámbito de Desarrollo Económico, encontramos la construcción de obras públicas, creación de Industrias municipales, las concesiones, creación y funcionamiento de empresas paramunicipales.

El Servicio Público municipal, se puede clasificar dentro de tres niveles de acuerdo a la calidad de la prestación de los servicios en los siguientes:

**BUENO**.- Calificado como servicio de primera clase.

**REGULAR**.- Clasificado como servicio de segunda.

**MALO**.- Reconocido como servicio de tercera clase.

Esto, dependiendo de la categoría del municipio, debido a su capacidad económica y financiera, ya que en nuestro país, podemos encontrar al municipio metropolitano, municipio urbano, municipio semiurbano y el municipio rural.

**3.6. SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS**.- La Constitución Federal señala las atribuciones que corresponden a los municipios en materia de prestación de servicios públicos, por lo que se define a cada servicio como sigue:

**AGUA POTABLE**.- " Este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, distribución y vigilancia, tanto de las calidades del agua como de las condiciones sanitarias de las instalaciones. El agua potable se hace llegar a la población para cubrir sus necesidades, tanto en el hogar como en las industrias ubicadas en el territorio municipal, siendo una obligación del ente que la proporciona realizar las reparaciones y el mantenimiento necesarios para que el servicio prestado sea continuo y permanente"<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> INAP/ BANOBRAS. Op. Cit. pág. 270.

**DRENAJE Y ALCANTARILLADO.** - " Se puede encontrar dos tipos de drenaje .- El drenaje sanitario , que tiene como finalidad la eliminación de aguas negras, hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar el debido tratamiento y posterior rehuso. <sup>9</sup> Y el drenaje pluvial , que " es aquel que se encarga de conducir las aguas provenientes de la lluvia, evitando con ello la proliferación de enfermedades debidas al estancamiento ".<sup>10</sup>

**ALCANTARILLADO** .- Es el depósito receptor de las aguas negras de los ramales primarios de drenaje , para depositarlas en las redes generales , entendiéndose por estas al drenaje que conduce las aguas de desecho fuera de la población.

**ALUMBRADO PUBLICO.**- El objeto de este servicio , es el proporcionar iluminación a las áreas públicas como son los parques y jardines , plazas , calles y avenidas que permiten a la población municipal la visibilidad nocturna, brindando con ello su comodidad .

**LIMPIA.**- Este servicio consiste en la recolección, selección , procesamiento y disposición final de desechos sólidos . A fin de preservar el medio ambiente para proporcionar un buen servicio de limpia municipal , es necesario tomar en cuenta tres factores fundamentales :

- a) El personal .
  - b) La planeación de rutas para la limpieza y la recolección de la basura .
  - c) " El mantenimiento de vehículos y equipo "<sup>11</sup>
- a) Personal .- Con relación al personal del servicio de limpia, es de vital importancia contratar a trabajadores con capacitación técnica necesaria en el manejo del equipo de limpia.

---

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Op, Cit. Pág. 348.

b) Planeación de rutas .- Para un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y del equipo de limpieza que redunde en beneficio de la comunidad, el área técnica respectiva debe hacer un estudio y planeación de rutas del recorrido de las unidades recolectoras de acuerdo con la cantidad de basura que se recoja y el número de población en cada zona, horarios y frecuencia de la recolección de basura y de barrido.

c) Mantenimiento de equipo y vehículos .- Se deben establecer como una obligación, los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de limpia y vehículos , entendiéndose por mantenimiento preventivo las revisiones periódicas a dichos vehículos y equipos para evitar que se conviertan en averías y por mantenimiento correctivo se entiende la reparación de dichos equipos y vehículos.

ch) Mejoramiento del servicio de limpia.- La basura es uno de los grandes problemas a que se tiene que enfrentar la sociedad actual, tanto en las grandes urbes como en la pequeñas poblaciones, por lo que para llevar a cabo el servicio de limpia, los ayuntamientos deberán promover campañas de participación ciudadana como son :

a) Campañas en las que se invite a al población a colaborar , para que el servicio de limpia mejore, reportando las deficiencias que este servicio presente o a través de consejos de colaboración y consulta municipal .

b) Crear reglamentos de servicio de limpia municipal, en los que se establezcan las obligaciones del organismo encargado de proporcionar el servicio de limpieza, así como los deberes y sanciones a que se harán acreedores tanto los prestadores del servicio como los usuarios que infrinjan dicho reglamento.

**MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.-** Mercados.- Se entiende por mercado, al " servicio por medio del cual la administración municipal, proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales, asegurando el abasto y verificando las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo ..." de la población municipal .<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Op. Cit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal , Pág 271.

**CENTRALES DE ABASTO.-** Son instalaciones de grandes dimensiones cuya ubicación y localización solo es posible en los grandes centros urbanos o municipios metropolitanos, los que cuentan con una infraestructura más desarrollada que la de los pequeños mercados, realizándose el intercambio y compraventa de mercancías al mayoreo.

De acuerdo con Rendón Huerta Barrera, la voz mercado puede tener múltiples acepciones entre ellas las siguientes:

- 1.- " Con carácter puramente espacial, como el lugar en que se reúnen compradores y vendedores para realizar operaciones de tráfico ".<sup>13</sup>
- 2.- " En sentido estructural, como el conjunto de personas que mantienen relaciones comerciales sobre determinados productos en condiciones tales que las transacciones tienden a hacerse en el mismo momento y a los mismos precios ".<sup>14</sup>
- 3.- " Como regulador del precio, el mercado es el sistema de fuerzas y condiciones que entran en juego en la determinación de los precios ".<sup>15</sup>

**PANTEONES.-** " Son obras de equipamiento o lugares propios para llevar a cabo los servicios Funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres y restos humanos ".<sup>16</sup>

Los cementerios municipales, para entrar en funcionamiento deberán cumplir con una serie de requisitos, mismos que deben ser plasmados en el reglamento respectivo, en los que se debe señalar que deben contar interiormente con trazos de calles y andadores, determinación de las secciones, mismos que deben ser señalados con letras o numerados, áreas verdes, redes de agua, drenaje, iluminación tanto natural como artificial y servicio de administración, seguridad y enterradores.

---

<sup>13</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa. México. 1985, pág. 240.

<sup>14</sup> Op. Cit. Rendón Huerta Barrera.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Op. Cit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal pág. 272.

Y de acuerdo con la capacidad económica y financiera del municipio , se debe equipar a los panteones con criptas horizontales, criptas verticales, fosas comunes, gavetas, hosarios, hornos crematorios y capillas ardientes. El servicio de panteones prestado por el ayuntamiento debe implicar un cobro de derechos a la comunidad municipal que los utilice a fin de contar con los medios económicos suficientes para de ese modo estar en condiciones de proporcionar un servicio funerario municipal conveniente en la instalaciones adecuadas.

**RASTROS.-** Este servicio municipal " es la instalación o lugar que se ocupa para llevar a cabo la matanza o sacrificio , evisceración , servicios extraordinarios ( esquilmos y desperdicios ) y distribución de carne de los animales que son para el consumo de la población... "17

" El Servicio que presta el municipio, se traduce en la inspección de aves y ganado, para evitar que se introduzcan al rastro animales con alguna enfermedad o en estado de descomposición " .18 Este Servicio implica por parte del municipio un control de tipo sanitario y estadístico, los que producen ingresos financieros al Erario del Ayuntamiento y en la instalación y construcción de rastros, es fundamental que el ayuntamiento verifique e inspeccione que se cuente con las siguientes áreas:

#### **1 " AREA PUBLICA Y ADMINISTRACION "19**

- a) Plaza de acceso.
- b) Estacionamiento Público.
- c) Espera e información.
- ch) Contabilidad
- d) Oficina del administrador.
- e) Sala de Juntas.
- f) Oficina de médico veterinario.
- g) Oficina de recepción de quejas.

---

17 Op. Cit. Centro Nacional de Desarrollo Municipal) pág. 272.

18 Op. Cit. Rendón Huerta Barrera, pág 242.

19 Op. Cit. pág 243.

**II " RECEPCION Y REGISTRO " 20**

- a) Caseta de control .
- b) Váscula.
- c) Oficina de registro.
- ch) Patio de maniobras.
- d) Zona de clasificación.

**III " Area de Corrales " 21**

- a) Corrales de observación.
- b) Corrales de dieta.
- c) Corrales de capilla.
- d) Area de sacrificio urgente.
- e) Zona de lavado.
- f) Bodegas.
- g) Zona de refrigeración.
- h) Zona de distribución.

**IV " ZONA DE TRABAJO O AREA DE PROCESO " 22**

- a) Departamento de matanza ordinaria
- b) Area de tratamiento.
- c) Sanidad

---

<sup>20</sup> ibidem.

<sup>21</sup> .Ibidem.

<sup>22</sup>ibidem..

Estableciéndose la obligación del Ayuntamiento de cumplir y hacer cumplir con los reglamentos y la Ley de Sanidad, permitiendo las inspecciones y visitas a cargo del personal que se encuentra adscrito a la Secretaría de Salud.

**CALLES, PARQUES Y JARDINES.-** El Legislador al encuadrar en un solo inciso el rubro de calles, parques y jardines lo hizo tomando en cuenta la relación lógica que hay entre ellos, ya que se trata de tres tipos de servicios públicos que se encuentran conexos y están interrelacionados entre sí.

**CALLES.-** Son las vías de acceso vehicular peatonal y de tracción animal, con que cuentan las poblaciones municipales y son de uso común, es decir están abiertas a todo el público sin restricción alguna, mismas que deben contar con un nombre y número, para permitir su fácil localización, las calles por ser de uso común y parte de la vía pública, en cuanto a su régimen jurídico son inembargables, imprescriptibles e inalienables, por lo que los particulares y vecinos no pueden ejercer sobre ellas derechos reales o de posesión.

Los municipios urbanos cuentan con una estructura vial específica y definida como son:

**a) " ARTERIAS VEHICULARES DE VIALIDAD PRIMARIA " <sup>23</sup>**

1.- Vías de acceso controlado.

2.- Vías principales.

**b) " ARTERIAS VEHICULARES DE VIALIDAD SECUNDARIA " <sup>24</sup>**

---

<sup>23</sup> Op. Cit. Rendón Huerta Barrera . pág 244.

<sup>24</sup> Ibidem.

1 - Calles colectoras

2.- Calles locales.

Las calles y avenidas tienen integradas las redes de infraestructura como son: instalaciones de agua potable, drenaje, gas, alcantarillado, líneas de fluido eléctrico, alumbrado público y teléfonos; en los municipios, la construcción, restauración, mantenimiento y apertura de calles y avenidas corresponde a los ayuntamientos quienes se deben sujetar a los planes de desarrollo municipal

**SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO.-** ( \* ) Policía.- La Seguridad pública es la facultad Constitucional que tienen el municipio para crear sus cuerpos policíacos a fin de mantener la seguridad y el orden público municipal, esta facultad municipal aparece regulada en las Leyes Orgánicas Municipales, bajo el rubro denominado Seguridad Pública.

La creación de los cuerpos de policía municipal, estarán bajo el mando del Presidente Municipal, quien a su vez puede delegar esta mando, en un Director General de Policía Municipal, quien podrá ser removido únicamente por dicho presidente cuando existan causas debidamente justificadas.

El ayuntamiento está obligado a crear su propio reglamento de Seguridad pública en el que se regule los derechos, obligaciones, atribuciones y facultades de la policía municipal, cuerpo normativo que debe contemplar el organigrama de dicho cuerpo de seguridad pública.

Son facultades y obligaciones de la policía municipal, preservar la Seguridad de las personas, de sus bienes y la tranquilidad de aquellas, así como:

1.- Resguardar el orden en sitios de reunión o concurrencias.

2.- Intervenir por acuerdo del Cabildo en los convenios con los cuerpos de policía, de los municipios circunvecinos y con el Estado, con fines de cooperación, reciprocidad y ayuda mutua para intercambiar datos estadísticos, fichas e informes que tiendan a prevenir la delincuencia.

---

( \* ) Véase Gráficas No. 1 al 5 ( Anexos )

La Seguridad pública en general, comprende a la policía municipal, policía de tránsito Municipal y al cuerpo de bomberos municipal . Las normas de administración deberán consignarse en las leyes y reglamentos de policía y tránsito del municipio.

Dentro de la Seguridad Pública, se comprende al cuerpo de bomberos, quien contará con su propio reglamento. Dentro de las obligaciones de dicho cuerpo estarán el de acudir sin demora en los casos de incendio, derrumbe, inundación y todo tipo de siniestros ocurridos en la circunscripción territorial del municipio.

El titular del servicio de bomberos, dependerá exclusivamente del Presidente Municipal, quien tendrá la facultad de nombrarlo y removerlo en cualquier momento, si lo considera conveniente.

**Tránsito.-** Es una facultad de la municipalidad, el proporcionar las vías adecuadas de circulación tanto vehicular como peatonal, para ello debe de crear, conservar y mantener en buen estado de funcionamiento, caminos , carreteras, calles, calzadas, dentro de su circunscripción y cuando sea necesario, construir o abrir nuevas vías para dar mayor fluidez al tránsito municipal.

El reglamento de tránsito , emitido por la autoridad municipal debe adecuarse a las necesidades de cada municipio, señalando las obligaciones de los conductores de vehículos que deben ser observados por éstos correspondiendo a la policía de tránsito la aplicación del reglamento.

En el último párrafo de la fracción tercera del artículo 115 Constitucional se estipula : " Y los demás (servicios públicos ) que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa y financiera ".

Presumiéndose que el legislador previendo el surgimiento de municipios con un mayor poder económico que otros, los que una vez cubierto todos los servicios públicos previstos en la Constitución General de la República, cuenten con recursos económicos excedentes, al prestar otros servicios ajenos a los enumerados , y para evitar que incurrieren en infracciones a la ley, fué la razón de creación de este apartado.

Dentro de estos servicios denominados por el legislador como " los demás " , se pueden enumerar como el servicio de tren metropolitano, salas de teatro y cine, bibliotecas municipales, el servicio de transporte público municipal y asesoría a los ciudadanos en materia legal.

**3.7. FORMA DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.-** La prestación de los servicios públicos municipales, debe ser realizada por los ayuntamientos, teniendo esta prestación dos modalidades que son la directa y la indirecta.

**3.7.1. PRESTACION DIRECTA.-** Se considera que la prestación del servicio público es directa , cuando el municipio se responsabiliza totalmente de la explotación, operación y mantenimiento de los servicios públicos, creando exclusivamente una unidad técnica específica de la administración municipal, a la que le denomina dirección, oficina o departamento de servicios públicos, de acuerdo con la capacidad financiera y administrativa de la municipalidad, es la complejidad de esta unidad, existiendo un departamento o Dirección exclusivo para cada servicio. Estas unidades de servicios, se crean por acuerdo del Consejo dependiendo directamente del Presidente Municipal quien tiene la potestad para nombrar o remover al Jefe de dicha Unidad, mismo que está al frente del personal y administra además los recursos materiales y Financieros de dicha unidad. Los Servicios públicos relacionados con la seguridad pública y el tránsito por su objetivo y carácter específico, deben ser prestados única y exclusivamente por el ayuntamiento.

**3.7.2 PRESTACION INDIRECTA.-** Este tipo de prestación se da cuando la municipalidad carece de recursos financieros que le faciliten la prestación de los servicios públicos y para evitar que la población municipal salga perjudicada, tanto en su persona como en sus intereses por la falta de prestación de estos servicios, es cuando el ayuntamiento recurre a la prestación indirecta representando este tipo de prestación diferentes modalidades como son: La Colaboración, La Concesión , la Descentralización y las Empresas Paramunicipales.

**3.7.2.1. LA COLABORACION.-** Este tipo de prestación indirecta es la más empleada por los municipios rurales que son la gran mayoría en el cual el servicio público por Colaboración no necesita erogar gran cantidad de recursos financieros, toda vez que la comunidad municipal en coordinación, con el ayuntamiento opera y presta el mantenimiento de dichos servicios.

**3.7.2.2 LA CONCESION.-** Se define a " la concesión de un servicio público, como un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual, el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido ".<sup>25</sup>

" **LA CONCESION ADMINISTRATIVA** .- Es un procedimiento eficaz para entregar a los particulares aquellas actividades o bienes en que predomina el interés público y que el Estado no está en condiciones de desarrollar o explotar, bien por su incapacidad económica o porque así lo estima útil conveniente."<sup>26</sup>

Para el otorgamiento de la concesión, las Leyes Orgánicas Municipales deben contener principios que garanticen que el poder municipal pueda ejercer " Sin tropiezos el control que corresponde sobre el objeto de la Concesión y asegurar por la otra a que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión."<sup>27</sup>

Debiendo establecerse de forma expresa en las leyes Orgánicas Municipales, la restricción en el otorgamiento de la concesión para la explotación de los servicios públicos municipales a los :

- a) Miembros del ayuntamiento.
- b) Funcionarios y empleados públicos.
- c) Cónyuges.
- d) Parientes consanguíneos en línea directa, sin limitación de grado.
- e) Parientes colaterales hasta el Cuarto grado y parientes por afinidad.
- f) Empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas antes referidas.

---

<sup>25</sup> Serra Rojas, Andrés *Derecho Administrativo* . Porrúa , México , 1983 Pág. 269.

<sup>26</sup> Olivera Toro, Jorge . *Manual del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1976, Pág. 241.

<sup>27</sup> Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1993, pág. 246.

El otorgamiento de las concesiones municipales, corresponde a los ayuntamientos, con autorización previa del Congreso del Estado, correspondiente si concurren y se dan las circunstancias siguientes:

a) Que el Ayuntamiento se encuentre imposibilitado para prestar por sí mismo, el servicio, lo que deberá hacerse del dominio público.

b) Que el interesado en obtenerla, formule la respectiva solicitud, cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes.

Las bases de licitación, que se harán del conocimiento del público interesado en la concesión deberán contener:

a) Causas de caducidad y cancelación, así como la Forma de vigilancia del servicio.

b) Condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio.

c) Condiciones en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio.

d) Procedimiento para los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos y obligaciones que genere la concesión.

"El Concesionario no puede ni debe considerarse como un empresario privado que este en la misma condición que el que ejerce su libertad de contratación y de comercio. El concesionario viene a ser un colaborador del poder público en la realización del servicio autorizado por la concesión".<sup>28</sup>

**CANCELACION DE LA CONCESION.-** EL artículo 90 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establece que la cancelación de las concesiones de servicios públicos procede:

1° Cuando se constate que el servicio se presta en una forma distinta a la concesionada"

---

<sup>28</sup> Op. Cit. Fraga pág. 248.

II " Cuando no se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión "

III " Cuando no se preste el servicio en forma regular , a menos que se trate de caso fortuito o de fuerza Mayor ".

IV " Cuando se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado o cuando estos sufran deterioro por su negligencia, con perjuicio para la prestación normal del servicio ".

V " Cuando no se acaten las normas fijadas por el Ayuntamiento ".<sup>29</sup>

En la concesión opera la figura de la reversión a través de la cual, el municipio reincorpora para sí la prestación del servicio público concesionado , para estar en posibilidad de declarar la reversión el municipio tiene la obligación de hacer los estudios necesarios en los que apoye la procedencia de la medida tomada, dando oportunidad al concesionario afectado de ejercer su derecho de defensa.

" La reversión de los bienes de la Concesión tiene como razón la de asegurar la continuidad del servicio ... ya sea a cargo de la propia ( administración municipal ) o de un nuevo concesionario en su caso... "<sup>30</sup>

" Los bienes revertibles como obras e instalaciones pasan por regla general en forma gratuita al Estado (Municipio ) , salvo que no hubieren podido ser amortizados, en que es justa la reparación equitativa mediante indemnización ".<sup>31</sup>

**LA CADUCIDAD.-** " Se ha definido a la caducidad en principio como la pérdida de un derecho o acción por su no ejercicio durante el plazo señalado por la Ley o la voluntad de los particulares ".<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

<sup>30</sup> Op. Cit. Olivera Toro . Pág. 249.

<sup>31</sup> Ibídem, pág. 250.

<sup>32</sup> Op. Cit. Serra Rojas . pág. 293.

" la caducidad no es una sanción de tipo penal, solo aplicable en caso de infracción del concesionario ; sino una medida de apreciación inexcusable cuando se producen los motivos señalados en la ley ".<sup>33</sup>, dentro de los cuales se encuentran los siguientes.

i Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión .

ii Por no prestar el servicio en forma continua y uniforme.

iii Por ceder los derechos de la concesión a terceros sin previa autorización del Cabildo.

**3.7.2.3. LA DESCENTRALIZACION.-** La descentralización es un régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía e independencia , sin dejar de formar parte del Estado"...<sup>34</sup>

" La descentralización además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental".<sup>35</sup>

En materia municipal, los organismos públicos descentralizados, deben ser creados por las legislaturas locales a petición e iniciativa de los ayuntamientos, la finalidad de dichos organismos es cumplir con una Función específica en materia de servicios públicos .

---

<sup>33</sup> Op. Cit. Olivera Toro Pág 252.

<sup>34</sup> Op. Cit. Olivera Toro Pág. 305.

<sup>35</sup> Op. Cit. Olivera Toro. pág 305.

Los organismos descentralizados municipales tienen las siguientes características :

I. Poseen personalidad jurídica y patrimonio propio.

II Su estructura orgánica y administrativa es ajena al ayuntamiento al contar con : un órgano de Gobierno el cual deberá estar integrado por no menos de cinco, ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, dicho órgano será presidido por la persona designada por el Concejo municipal, los cargos de los miembros del órgano de Gobierno, serán estrictamente personales y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

Por ningún motivo podrán ser miembros del órgano de Gobierno:

- a) El Director General del Organismo de que se trate.
- b) Los Cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado con cualquiera de los miembros del órgano de Gobierno o por el Director General.
- c) Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate.
- d) Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, los inhabilitados para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en administración pública.
- e) Los diputados propietarios y suplentes al Congreso Local.

Los organismos descentralizados deberán contar con su reglamento interior o Estatuto orgánico; y el órgano de Gobierno se reunirá con una periodicidad que señale dicho estatuto orgánico sin que pueda ser menor de cuatro veces al año.

El órgano de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, las resoluciones se tomarán por la mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.

El Director General será designado por el Presidente Municipal, previo acuerdo del Cabildo en pleno debiendo recaer tal mandamiento en personas que reúnan los requisitos que establece el artículo 55 de la Constitución Federal de la República.

Los Directores Generales de los Organismos descentralizados, sin perjuicio de las facultades que se les otorguen en otras leyes tendrán las atribuciones y facultades siguientes:

- e) Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto.
- b) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos emitidos por el órgano de Gobierno.
- c) Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas con apego a la ley o decreto de creación de organismo.
- d) Dictar cuantas medidas sean pertinentes para el establecimiento, coordinación, funcionamiento, control y vigilancia del organismo.
- e) Emitir, avalar y negociar títulos de crédito.
- f) Elaborar el proyecto anual de ingresos y el presupuesto de Egresos del organismo, sometiéndolo a la aprobación del órgano de gobierno.
- g) Formular querrelas y otorgar perdón.
- h) Prácticar auditorías y aprobar el cobro de tarifas de la prestación de los servicios.
- i) Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, incluso del juicio de amparo.
- J) Revisar y aprobar los contratos y convenios en que el organismo que representa sea parte.
- k) Comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones.
- l) Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que le competen así como sustituir y revocar dichos poderes.
- m) Nombrar al personal técnico, administrativo y operativo según las necesidades del organismo, previa aprobación del Órgano de Gobierno.

El Organo de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones y facultades.

- a) Establecer las normas y políticas generales que permitan el cumplimiento de los objetivos de la empresa.
- b) Revisar las tarifas que en concepto de derecho deben cobrarse para la prestación de los servicios.
- c) Autorizar los programas, estados financieros e informes del Director General .
- d) Conocer y resolver los asuntos que someta a su consideración el Director General.
- e) Aprobar el Estatuto Orgánico del Organismo .
- f) Autorizar los nombramientos, sueldos y salarios que deban cubrirse al personal técnico, administrativo y operativo que laboren en dicho organismo.

Con la descentralización municipal, los servicios públicos no pierden la eficacia , regularidad ni la igualdad en virtud de que se encuentran sujetos legalmente al control y vigilancia del ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento del servicio, es decir que con la descentralización se delegan competencias, como una forma de auxiliar al municipio en sus funciones, no siendo aplicable esta figura jurídica a todos los servicios públicos, se exceptúan los que requieren de una unidad de mando, como son la seguridad pública y tránsito, quienes deben depender única y exclusivamente del Presidente Municipal. Cuando algún organismo municipal descentralizado , no cumpla cabalmente con los fines y objeto para los que fué creado o su funcionamiento ya no resulte conveniente, desde del punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas del ayuntamiento , previo acuerdo del Consejo Municipal correspondiente, propondrá la disolución, liquidación o extinción del organismo a la legislatura estatal, pudiéndose proponer su fusión cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad <sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ley que crea el Organismo Público descentralizado denominado " comisión de los Sistemas de Obras y Servicios de Agua Potable y el Alcantarillado del Estado de Oaxaca " Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal adecuándola al sistema Municipal.

**3.7.2.4. EMPRESAS PARAMUNICIPALES.-** Las empresas paramunicipales son creadas por el Congreso Local correspondiente a iniciativa presentada por el ayuntamiento con la finalidad de realizar actividades relativas a los servicios públicos, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público. En los decretos de creación de las empresas paramunicipales se establecerán entre otros elementos los siguientes:

- I " Denominación del organismo "
- II " Domicilio Legal. "
- III " El objeto del organismo "
- IV " Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento".
- V " La manera de integrar el órgano de Gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos ... "
- VI " Facultades y obligaciones del órgano de Gobierno, señalando cuales de dichas facultades son indelegables "
- VII " Las facultades y obligaciones del Director General quien tendrá la representación legal del organismo "
- VIII " Sus órganos de vigilancia así como sus facultades ".
- IX " El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo "

" El órgano de Gobierno, deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integre el organismo ".<sup>37</sup>

" El Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos descentralizados ".<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Todo este apartado fue sacado del Artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

### **ESTAS EMPRESAS SE CLASIFICAN EN MAYORITARIAS Y MINORITARIAS.**

Son empresas paramunicipales mayoritarias de la administración municipal, en las que " para la constitución de su capital, el municipio emite acciones de serie especial ".<sup>39</sup> aportando el municipio el 51% del capital social, el 49 % restante se divide entre sus diversos socios de acuerdo con el Acta Constitutiva de dicha empresa paramunicipal.

" El municipio directamente o a través de sus organismos y empresas aporta o es propietario del 51 % del capital social o de las acciones de las empresas " <sup>40</sup> que es entregado al Concejo de Administración a través de la Tesorería Municipal o de la Oficialía Mayor dependiendo de la importancia del municipio.

A efecto de controlar la operación de las empresas paramunicipales, el Presidente Municipal las deberá agrupar por sectores considerando el objeto de cada una de ellas. El Consejo municipal nombrará a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren al capital social de las empresas paramunicipales mayoritarias, pudiendo asimismo el ayuntamiento vetar los acuerdos tomados por dichos funcionarios.

Los Consejos de Administración o sus equivalentes en las empresas de participación paramunicipal mayoritaria, se integraran de acuerdo a sus estatutos, dichos integrantes serán designados por el propio ayuntamiento, los que se constituirán en servidores públicos de la Administración Municipal, mismos que deberán ser de reconocida calidad moral o prestigio y que deberán contar con la experiencia requerida respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate, correspondiendo al " ayuntamiento " el control y la vigilancia de acuerdo a las leyes y reglamentos respectivos ".<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> INAP, BANOBRAS. Los Servicios Públicos Municipales. Centro Nacional de Desarrollo Municipal ( Secretaría de Gobernación ), México 1985. pág. 284.

<sup>40</sup> Op Cit. pág 271.

<sup>41</sup> Ibidem.

### **EMPRESAS PARAMUNICIPALES DE PARTICIPACION MINORITARIA.**

" ... El municipio , uno o más organismos descentralizados, así como otras empresas de participación municipal mayoritaria individual o conjuntamente posean menos del 51 % hasta el 25 de acciones o partes de capital ".<sup>42</sup> Estas empresas " están controladas por un comisario designado por el ayuntamiento " .<sup>43</sup>

### **OPERACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PARAMUNICIPALES.**

" Las empresas paramunicipales para su desarrollo y operación deberán sujetarse al Programa General de Desarrollo de la Entidad Federativa correspondiente, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados . " Dentro de estas directrices y conforme al sistema de planeación y a los lineamientos que en materia de programación, gasto , financiamiento, control y evaluación se establezcan en el reglamento correspondiente. Formular en sus programas institucionales a corto y mediano plazo ".<sup>44</sup>

Las empresas paramunicipales Formularán sus presupuestos a partir de sus programas anuales, sujetándose a los lineamientos que en materia de gasto establezca la legislación correspondiente, estas empresas manejarán y erogarán sus recursos propios, por medio de sus órganos administrativos y en lo que corresponde a la recepción de subsidios los recibirá de la Secretaría de Finanzas Municipal, en los términos fijados en los respectivos presupuestos de egresos anuales del municipio, sujetándose a los controles respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

---

<sup>42</sup> Ibid pág. 285

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Párrafo copiado del Artículo 60 . Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Las facultades y atribuciones de los órganos de Gobierno de las Empresas Paramunicipales serán las siguientes:

- a) " Establecer políticas generales y definir prioridades a las que se sujetará la Entidad relativa a producción, comercialización, finanzas, investigación y desarrollo tecnológico y administración general ".
- b) " Aprobar los programas y presupuestos de la Entidad, así como sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable, apejándose a lineamientos que establezcan las autoridades competentes ".
- c) " Aprobar los precios o ajustes y servicios que produzca o preste la Entidad atendiendo a los lineamientos que establezca la Secretaría de Finanzas Municipal".
- d) " Aprobar la concentración de los préstamos para el financiamiento de la Entidad con créditos internos y externos, así como observar las leyes y reglamentos y los lineamientos que dicten las autoridades competentes en la materia ".
- e) " Expedir las normas o bases generales sobre las que el Director General pueda disponer de los activos fijos de la Entidad ".
- f) " Aprobar anualmente previo informe de los comisarios y dictámenes de los auditores externos, los Estados financieros de la Entidad ".
- g) " Aprobar de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que debe celebrar la entidad con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles ".
- h) " Aprobar la estructura básica de la organización de la Entidad y las modificaciones que procedan a la misma..."

i) " Proponer los convenios de fusión con otras paramunicipales "

j) " Autorizar la creación de Comités o Subcomités de apoyo ".

K) " Nombrar y remover a propuesta del Director General a los Servidores públicos de la Entidad... y aprobar la fijación de sueldos y prestaciones ".<sup>45</sup>

l) Aprobar la Constitución de reservas y la aplicación de las utilidades de las empresas. En los casos de excedentes de los organismos ... proponer la Constitución de reservas y su aplicación, para su aprobación por el Presidente Municipal.

Son obligaciones y facultades de los Directores Generales de las Empresas Paramunicipales las siguientes:

a) Administrar y representar legalmente a la Entidad.

b) Formular los programas institucionales y los presupuestos de la entidad presentándolos al órgano de Gobierno dentro de los plazos correspondientes.

c) Formulación de los programas de organización reorganización o modernización de la paraestatal.

d) Formular los procedimientos y métodos de trabajo para que las funciones del organismo se realicen de manera articulada y congruente.

e) Establecer los sistemas de control necesario para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

f) Establecer sistemas eficientes para la admisión del personal, de los recursos financieros y de los bienes y servicios que aseguren la prestación del servicio público.

---

<sup>45</sup> Estas facultades y atribuciones son un extracto de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal "

g) Presentar periódicamente al órgano de Gobierno el informe de desempeño de las actividades y labores del organismo de acuerdo con el Estatuto Orgánico correspondiente.

h) Ejecutar los Acuerdos del Órgano de Gobierno.

i) Suscribir los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales entre la paramunicipal y sus trabajadores.

De acuerdo con la ley de la materia, la municipalidad tiene la obligación de hacer público los fines y objetivos que se persiguen con la creación de las empresas paramunicipales, la composición de su estructura interna, el impacto económico, ecológico ambiental y social que tendrá en la localidad municipal dicha empresa, así como el destino que el Cabildo dará a las utilidades generadas por la empresa paramunicipal.

En una empresa paramunicipal mayoritaria, el Presidente Municipal se arroga la planeación, la supervisión, el control y la evaluación de las operaciones que realice dicha empresa y en las empresas paramunicipales minoritarias el control de la misma está sujeto a la vigilancia del ayuntamiento a través de un comisario.

" En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y término de su extinción o liquidación ".<sup>46</sup>

**3.8. LA COORDINACION MUNICIPAL.-** Es la facultad Constitucional que se le da a los municipios cuando por razones, de insuficiencia económica y de recursos financieros le resulta difícil proporcionar los servicios públicos municipales, subsanándose esta deficiencia a través de la Coordinación con el Gobierno del Estado al que pertenezca, con otros municipios, con otras entidades federativas o con la misma federación, con la salvedad de que para que el municipio pueda coordinarse con otros Estados, con municipios ajenos a su Entidad Federativa o con la federación, es requisito indispensable contar con la autorización del Congreso Local respectivo.

---

<sup>46</sup> Infine, Artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Para que sea factible la coordinación municipal, es obligatorio para el ayuntamiento, contar con las bases bien definidas en las que se contenga.

- 1.- Acordar en sesión del Concejo Municipal el tipo de servicio público que será objeto de la coordinación.
- 2.- El término de duración del convenio, mismo que no debe exceder de un periodo de tres años, que es el tiempo que dará el ayuntamiento. Si sobrepasa ese lapso de tiempo se debe contar con la autorización de la Legislatura Local.
- 3.- Cuando la prestación del servicio público requiera de la ejecución de algunas obras, se debe establecer como obligación de las partes, incluir en el convenio el costo de la obra, planos y proyectos de la misma, especificaciones técnicas, el monto de las aportaciones convenidas y el plazo de ejecución.
- 4.- Las causas de rescisión o suspensión del convenio.
- 5.- Las prórrogas de los convenios en caso de necesidad.
- 6.- Programas de capacitación técnica y administrativa del personal que tendrá a su cargo la operación del servicio público sujeto a coordinación.

En el cuerpo del convenio de coordinación, se debe especificar lo siguiente:

- 1.- Declaraciones de las partes en las que se establezcan los motivos y causas de la celebración del convenio.
- 2.- Contar con un cláusulado en el que se establezca:
  - a) Descripción detallada del servicio sujeto a convenios, es decir el objeto.
  - b) Monto total de los Servicios sujetos a convenio.
  - c) Forma de pago y prestación de los servicios.

d) Deberes y obligaciones de las partes en el convenio en los que se detallarán el mantenimiento y la conservación del servicio público sujeto a coordinación.

e) Plazo de duración.

f) Causas de rescisión y suspensión temporal del convenio.

g) Penalizaciones por incumplimiento del convenio de cualquiera de las partes.

h) Fianzas que garanticen el cumplimiento del convenio.

i) Jurisdicción a la que se someterán las partes en caso de controversia o conflictos para el caso de incumplimiento.

Previo a la celebración de un convenio de coordinación, el ayuntamiento debe observar lo siguiente:

1.- Las ventajas o posibles desventajas de la coordinación.

2.- Que exista una voluntad expresa y clara por parte del municipio para coordinarse en materia de servicios.

3.- Que no se desvirtúe el objeto original de la coordinación.

4.- Acordar en sesión de Cabildo las bases de la coordinación y el servicio público que será objeto de asociación.

5.- Informar de una manera detallada al Congreso Local correspondiente, el convenio de coordinación que se pretende celebrar.

6.- Dar a conocer a la comunidad municipal la asociación que se pretende celebrar y los beneficios que aportará la misma.

**CAPITULO IV**

**FACULTADES DEL MUNICIPIO**

**EN MATERIA DE**

**ZONIFICACION,**

**ADMINISTRACION Y**

**CONTROL DE SUS RESERVAS**

**TERRITORIALES**

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

#### **4.1. FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACION Y PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.**

La fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le otorga al municipio la facultad de intervenir en materia de Asentamientos Humanos, Creación de Reservas Territoriales y en la Administración de Zonas de reservas Ecológicas al establecer: " Los municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal, participar en la Creación y Administración de sus Reservas Territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus Jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra Urbana, Otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la Creación y Administración de sus 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 necesarias ".

El Párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, en materia de Asentamientos Humanos estipula. " ... En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ... "

**4.1.2. PROVISIONES, USOS, RESERVAS Y DESTINOS .-** La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 37, decreta: " Para los efectos de esta ley, se establecen las siguientes definiciones: "

I " Provisiones .- Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población .-

II " Usos.- Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población ".

III " Reservas: Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento y "

IV " Destinos : Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población ".

**4.1.3. ZONIFICACION.-** De acuerdo con el artículo 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos referida " A los municipios corresponderá formular , aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio para ese efecto se entenderá por zonificación : "

I " La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población ... "

II " La determinación de los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas dentro de las áreas a que se refiere la fracción anterior, y "

III " La reglamentación de usos, destinos y reservas a través de las declaratorias correspondientes ... "

**4.1.4. DECLARATORIAS.-** " Las declaratorias son los actos jurídico administrativos que tienen por objeto regular el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población " <sup>1</sup>

Las declaratorias se rigen por las disposiciones de la Ley General de Asentamientos humanos, por las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano y por los reglamentos municipales aplicables en la materia.

Las declaratorias en materia de provisiones de tierras deben ser expedidas por las legislaturas de las Entidades Federativas correspondientes.

---

<sup>1</sup> INAP/ BANOBRAS. Manual de Desarrollo Urbano. Tomo IV. México 1989, pág 23.

Al " Plan de Desarrollo Urbano Municipal lo podemos definir como el instrumento aprobado por cada ayuntamiento que precisa los objetivos, estrategias y prioridades del Desarrollo Urbano Municipal ... "2, entendiéndose el Desarrollo Urbano como la transformación del patrón territorial de los Asentamientos, en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico, el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados y al fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las poblaciones y ciudades mediante su ordenamiento y regulación.

" De este plan derivan programas específicos, que deben guardar congruencia entre sí y con los objetivos y prioridades generales del mismo, así como con los planes Estatal y Nacional de Desarrollo " 3

Del análisis comparativo efectuado a los planes municipales de Desarrollo Urbano de los diferentes municipios ubicados dentro de la República Mexicana, se encontró un panorama general en los siguientes aspectos:

#### **4.1.6. ANTECEDENTES , OBJETIVOS , DIAGNOSTICO , ESTRATEGIA E INSTRUMENTACION.**

a) Antecedentes.- En los antecedentes se establecen las características generales del municipio, con la finalidad de distinguirlo de los demás, indicando: " Su importancia en el contexto Nacional, Regional y Estatal, sus características fisiográficas ".4

" El número y características de las localidades situadas en su territorio; la relación entre estas, la distribución de la población y de las actividades económicas , etc. "5

---

2 Centro Nacional de Desarrollo Municipal ( Secretaría de Gobernación ) INAP / BANOBRAS . Gobierno y Administración Municipal en México . pág 461 .

3 Ibidem.

4 INAP/ BANOBRAS . Manual de Desarrollo Urbano Municipal . Tomo IV . México . 1989 , pág 24 .

5 Ibidem.

b) **Objetivos.**- Como objetivos se definen los fines que se persiguen y los resultados, que se obtendrán a nivel municipal con dicho plan.

c) **Diagnóstico.**- " En este apartado , se analizan los diversos componentes de la estructura urbana, así como todos aquellos factores que influyen o influirán en la problemática urbana del municipio "<sup>6</sup> en este apartado es necesario destacar los aspectos físicos, Sociales y demográficos del municipio como son: " las comunicaciones y los transportes, la calidad y la cobertura de los servicios ...; el inventario y la calidad de la vivienda , las áreas verdes, etc. "<sup>7</sup> en general en este apartado se debe establecer de forma detallada la situación prevaiente en le municipio, desde un punto de vista urbano, mediante el cual se identificarán sus principales problemas de carácter urbano.

d) **Estrategia.**-En este rubro se define de forma concreta como se abordará la problemática que se presente a nivel urbano, municipal y sus prioridades de atención.

e) **Instrumentación.**- Se entiende como instrumentación a los medios en que se apoya el plan de Desarrollo Urbano Municipal, que hará posible la ejecución de los fines propuestos, distinguiéndose los medios jurídicos, administrativos y financieros definidos en la forma siguiente:

1) **Instrumentos Jurídicos.**- Son las Leyes, Reglamentos, que proporcionan al ayuntamiento la base legal para que las actividades llevadas a cabo en la municipalidad, se apeguen a los contenidos y propósitos del plan o programa propuesto.

2) **Instrumentos Administrativos.**- Son los medios que permiten llevar a cabo la operación del plan o Programa, dándole un seguimiento evaluándolo , revisándolo y actualizándolo , es decir, que estos medios se componen de la infraestructura, recursos humanos y capacidad técnica y conocimiento en la materia de que se trate.

---

<sup>6</sup> Op. Cit. Pág. 25.

<sup>7</sup> Ibidem.

3) Instrumentos Financieros.- Son los recursos monetarios que respaldan las acciones a seguir, es decir, que son las fuentes de financiamiento para el desarrollo del plan o programa.

#### **4.1.3. VIGENCIA Y ENTRADA EN OPERACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.**

" El proyecto del plan o programa una vez formulado, debe ser sometido a la aprobación del ayuntamiento en sesión de Cabildo hecho que se hace constar en el Acta correspondiente ".<sup>8</sup>

Una vez que se ha aprobado el plan o programa deberá ser remitido junto con el Acta de Cabildo levantada al Gobernador Estatal correspondiente, mismo que en los términos establecidos por el Congreso Local procederá a hacer su publicación.

" Tanto los planes o programas que establezcan provisiones, usos y destinos se deben publicar en los Diarios Oficiales y en aquellos otros medios de difusión que establezcan la ley de Desarrollo Urbano Estatal ".<sup>9</sup>

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece la obligación de inscribir los planes, programas y declaratorias en el Registro Público de la Propiedad y en los otros registros que correspondan en razón de materia .

#### **4.2. PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE SUS RESERVAS TERRITORIALES.**

La facultad Constitucional otorgada al Municipio, para crear reservas territoriales dentro de su área de influencia, es con la finalidad de propiciar las condiciones óptimas de crecimiento de los centros de población de manera armónica y ordenada.

---

<sup>8</sup> Op. Cit. pág. 27.

<sup>9</sup> Ibidem.

" El Plan o Programa Municipal de Desarrollo Urbano prevé las áreas dentro de los centros de población que constituirán la reserva para futuros desarrollos".<sup>10</sup>

" Las áreas para la creación y administración de reservas territoriales se seleccionan a partir de los siguientes criterios " :<sup>11</sup>

Conservar el uso agrícola de las áreas de mayor productividad y conducir la expansión de la superficie urbana donde los costos de la introducción de infraestructura se mantenga dentro de los parámetros razonables en relación con los recursos disponibles.

### **COMITES ESTATALES DE RESERVAS TERRITORIALES PARA EL DESARROLLO URBANO Y LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

En todos los Estados de la Federación se ha conformado un Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la regularización de la tenencia de la tierra, este Comité es presidido por el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente con la participación de representantes de las Secretarías de Estado; Desarrollo Social, Reforma Agraria y los representantes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano.

#### **4.2.1. COMO SE CONSTITUYEN LAS RESERVAS TERRITORIALES.**

El proceso de constitución de reservas territoriales municipales se compone de las siguientes fases como son :

" Elaboración de la propuesta , adquisición, habilitación, enajenación, urbanización, edificación y adjudicación "<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibid.* pág. 30.

a) **Elaboración de la propuesta.**- La propuesta es elaborada por el ayuntamiento en coordinación con los funcionarios correspondientes del Gobierno Estatal, mismos que pueden ser asesorados por el área técnica de la Secretaría de Desarrollo Social, dicha propuesta debe ser sancionada por el Comité de Reservas Territoriales.

El Comité de Reservas Territoriales debe emitir su opinión respecto a la factibilidad de aprovechar los terrenos propuestos, la que una vez aprobada es sometida a consideración del Gobernador del Estado, quien solicita apoyo para la compra de los terrenos con la propuesta anexa a la Secretaría de Desarrollo Social. " Esta Secretaría evalúa la propuesta y, si conforme a sus programas esta procede emite un dictamen favorable ".<sup>13</sup>

b) **Adquisición.**- La adquisición de los predios, objeto de la solicitud del Gobierno Estatal es promovida por la Secretaría de Desarrollo Social.

De acuerdo con el tipo de propiedad que corresponda a los terrenos objeto de la compra, es el procedimiento que se sigue para obtenerlos.

Si los predios son de propiedad particular, se realiza la operación de compra venta, si la tenencia de la tierra es de tipo ejidal, la Secretaría de Desarrollo Social requiere a la Secretaría de la Reforma Agraria para que esta elabore un proyecto de decreto de expropiación.

Una vez que los fondos han sido adquiridos, se elabora un convenio por medio del cual, la Secretaría de Desarrollo Social cede a través del Gobierno Estatal al municipio correspondiente los terrenos en los que se desarrollarán los programas para el beneficio de la comunidad municipal.

c) **Habilitación.**- Esta fase se compone de un proyecto, en el que se describe la forma en que se desarrollarán los terrenos y que cuenta con la infraestructura mínima, como son las vías de acceso al mismo y las obras para la introducción de los servicios públicos.

---

<sup>13</sup> Op. Cit. pág. 31.

d) Enajenación.- La enajenación es el procedimiento mediante el cual el Gobierno Estatal otorga los terrenos objeto de las reservas territoriales, al municipio para que se inicie el procedimiento de urbanización del mismo.

e) Urbanización y Edificación.- " Los ayuntamientos elaboran a través de sus áreas técnicas competentes, los proyectos ejecutivos de urbanización de los terrenos y para la edificación de las viviendas o las obras de equipamiento urbano según el caso ... "14

El municipio debe definir el procedimiento de comercialización de los lotes o viviendas, así como los esquemas de financiamiento para su adquisición por los beneficiarios y la forma en que se recupera la inversión efectuada.

f) Adjudicación.- " Terminada la comercialización de los lotes o viviendas se inicia la etapa en que son adjudicados a los beneficiarios Finales" 15 Esta etapa termina con la escrituración de los predios de las casas o terrenos a favor de los compradores.

**4.3. CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN SUS JURISDICIONES TERRITORIALES.-** En la actualidad los municipios mexicanos, en su gran mayoría no cuentan con las leyes y reglamentos que hagan posible el control y vigilancia de la utilización de usos del suelo en cuya aplicación son fundamentales los de carácter jurídico administrativo, entre los que se cuentan el reglamento de usos del suelo, de fraccionamientos y de Catastro; esta carencia es debida a la falta de capacidad financiera de los Gobiernos locales, a un reducido flujo de ingresos públicos y a las limitaciones en los programas administrativos de los municipios, lo que principalmente impide atender oportunamente las necesidades nuevas y las carencias acumuladas; por lo que se hace necesaria la creación de dicha normatividad misma que debe contener los lineamientos relacionados en la materia a regular.

---

14 Ibidem pág 32.

15 Ibid.

#### **4.3.1. REGLAMENTO DE USOS DEL SUELO.-**

Para que el Nivel de Gobierno Municipal, se encuentre acorde con el plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, en el cual se busca la consolidación del desarrollo urbano ordenado de las ciudades, que desde la perspectiva nacional, constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población, esto se hará mediante una política de ordenación adecuada de los Asentamientos humanos, en las que se ofrezcan las oportunidades para la instalación industrial y para la vivienda, siendo necesario para fortalecer dicha consolidación y contar con los instrumentos Jurídico - Administrativos en cada uno de los municipios y dentro de los que se debe contar con el Reglamento de Usos del Suelo.

Al reglamento antes citado, corresponde fijar la clasificación de los usos del suelo, las normas técnicas para determinar dichos usos, en los que se tomarán en cuenta la intensidad y la densidad permitida; los criterios para los usos prohibidos y condicionados en cada una de las zonas determinadas por el programa de Desarrollo Urbano, estableciendo de manera principal, la compatibilidad e incompatibilidad de los distintos usos.

**4.3.2. NORMAS TECNICAS** " ... Es el conjunto de criterios que permiten situar los usos específicos y concretos en el supuesto que prevé el reglamento de acuerdo con la clasificación establecida",<sup>16</sup> que debe contar con lo elementos siguientes:

a) **Intensidad:** Se refiere a un coeficiente que resulta de la suma de la superficie construida entre el área total del predio " ..."<sup>17</sup>

b) **" Densidad:** Es la relación que existe entre la población y la superficie que se expresa en número de habitantes por unidad de superficie ( hectáreas )",<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Op. Cit. INAP/BANOBRAS Pág 40.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibid.

c) " Los criterios para los usos permitidos, prohibidos o condicionados por cada zona, se refieren a los requisitos y restricciones para usar cada predio en particular " <sup>19</sup>

d) " La compatibilidad entre los usos fijan los límites para la mezcla de usos ... hay usos cuya naturaleza impide la coexistencia con otros, por ejemplo no existe compatibilidad entre el uso habitacional de un predio contiguo al de una industria que maneja materiales explosivos o inflamables " <sup>20</sup>

**4.3.3. CLASIFICACION DE LOS USOS DEL SUELO.-** Esta clasificación de usos comprende los siguientes rubros:

- Zonas de Vivienda, dentro de las cuales se clasifican las :

- a) residenciales
- b) de multifamiliares
- c) populares
- d) casas y departamentos de interés social

- Zonas turísticas.
- Zonas Recreativas.
- Zonas Comerciales.
- Zonas Industriales.
- Zonas de servicios.
- Zonas de Oficinas.
- Zonas Agrícolas.
- Zonas de reserva ecológica
- Zonas Especiales.

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

La expedición del reglamento de usos del suelo debe ser responsabilidad única y exclusiva del ayuntamiento, a través de la instancia encargada de la administración urbana.

**4.3.4. REGLAMENTO DE FRACCIONAMIENTOS.-** El objeto del reglamento de fraccionamientos, es normar la creación de nuevos desarrollos urbanos en los centros de población, para que se cumplan con las normas mínimas de urbanización " e impedir que se incorporen a las zonas urbanas, áreas con déficit de infraestructura urbana y servicios.<sup>21</sup>

Los Reglamentos de fraccionamientos tienen como objeto clasificar a estos, de acuerdo con el uso a que se destinan; en los que se comprenden los usos urbanos como son: Los habitacionales e industriales, los suburbanos como los campestres y turísticos, los rurales como son las granjas acuícolas, apícolas y avícolas etc. Y los usos especiales como son los cementerios.

" Los Reglamentos de Fraccionamientos contienen normas para la validez interna, para las características y calidad de las obras de infraestructura y para el dimensionamiento de los predios y restricciones a la construcción ".<sup>22</sup>

**4.3.5. CATASTRO** .-El catastro es el censo y padrón estadístico de las fincas rústicas o urbanas su objetivo es el conocimiento de las características cualitativas y cuantitativas de la propiedad raíz, así como su cambio y modificación a fin de Constituir la base para el cobro del Impuesto predial ".<sup>23</sup>

" La Integración de un sistema de Información catastral tiene como objetivo, captar, procesar y proporcionar información cartográfica, administrativa y legal de los predios y las edificaciones levantadas en ellos ".<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Op. cit. pág 41.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibid. pág. 42.

<sup>24</sup> Ibid pág. 43.

**4.4. INTERVENIR EN LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA.-** La regularización de la tenencia de la tierra es la facultad Constitucional con que cuenta el municipio para adecuar dentro del marco legal la ocupación irregular de terrenos por grupos de población de bajos ingresos, con el fin de proporcionar un hábitat acorde con el desarrollo y necesidades de la persona humana y además, para que el municipio obtenga los beneficios económicos derivados de la prestación de servicios.

Al darse los asentamientos irregulares sobre predios no aptos para el desarrollo urbano, el municipio tiene como tarea primordial la reubicación de las familias que habitan dichos asentamientos.

**4.4.1. PASOS PARA LA REGULARIZACION.-** La ocupación irregular de terrenos puede ocurrir en predios de propiedad privada ó en predios ejidales, cuando la ocupación irregular se da en fundos de propiedad privada, el ayuntamiento Intervendrá como mediador entre el propietario y los ocupantes, dejando a salvo los derechos del propietario de dichos predios, pero sin permitir que el precio de venta sea superior al valor comercial del mismo, cuando la ocupación irregular se presente en predios de propiedad ejidal el municipio gestionará la regularización ante el Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la propuesta de regularización una vez aprobada, es enviada a la Secretaría de la Reforma Agraria misma que integra un expediente y solicita un dictamen técnico a la Secretaría de Desarrollo Social como, requisito previo al dictamen emitido por dicha Secretaría, debe intervenir la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con la finalidad de llevar a cabo el avalúo de los predios, mismo que sirve de base para fijar el monto de la indemnización.

**4.4.2. LA EXPROPIACION.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 fracción II establece que " Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización ".

La fracción XI del artículo segundo de la Ley de la Expropiación, estipula que " se considera de utilidad pública la creación o mejoramiento de centros de población y sus fuentes propias de vida ".

Con esta base legal la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del Cuerpo Consultivo Agrario, elabora el proyecto de decreto de expropiación de los terrenos a regularizar, mismo que debe ser refrendado por los Secretarios de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social, una vez refrendado el decreto de expropiación, este es expedido por el Ejecutivo Federal y ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación, " El procedimiento de Expropiación , ocupación temporal y limitaciones de derechos de dominio de terrenos particulares se iniciará a solicitud de los ayuntamientos "25

La solicitud del proyecto de expropiación dirigido al Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano Industrial y Regularización de la tenencia de la Tierra deberá contener:

- " Nombres y domicilios de los solicitantes o representantes " 26
- " Los datos que identifiquen el bien o propiedad, su naturaleza y condiciones en que encuentra
- Las razones que fundamenten y justifiquen la necesidad de la expropiación
- Nombre y domicilio del propietario del bien afectable
- Certificado del valor fiscal del bien o la constancia de no existir valuación
- Certificado de gravámenes
- Si es posible proponer la cantidad que se ofrece por concepto de indemnización y su forma de pago " 27

#### **4.6. OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES.**

La expedición de licencias y permisos de construcción es otro de los mecanismos legales otorgados constitucionalmente al municipio para que a su vez pueda dictar las medidas pertinentes y llevar un control estricto de las edificaciones que se asienten dentro del territorio municipal correspondiente.

---

25 El Municipio Mexicano Centro Nacional de Estudios Municipales ( Sria. de Gobernación ) INAP/ BANOBRAS. Pág 318.

26 Ibidem.

27 Ibid

**4.5.1. OBJETO DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCION:** Este reglamento tiene por objeto " Propiciar el necesario control de las obras que se realicen a fin de que su magnitud y ubicación no resulten desproporcionadas, por lo que es necesario sentar las bases para propiciar una mejoría en la reordenación urbana "28

- La uniformidad en las obras que se realicen dentro de su territorio, ( Municipal ), evitando los efectos negativos, que la mala inserción de las mismas causen en el contexto urbano ... " 29

- " Que las obras que se ejecuten , sean susceptibles de prestar un servicio suficiente y eficaz en cuanto al aprovechamiento de las instalaciones sanitarias y de iluminación, así como de los espacios mínimos que aseguren su funcionalidad " 30

**4.5.2. CONTENIDO DE LOS REGLAMENTOS DE CONSTRUCCION.-** Los reglamentos de construcción, fijan los requisitos para la expedición de licencias y autorizaciones de Construcción , mismos que contienen la regulación de las vías públicas y bienes de uso común, alineamiento oficial , es decir la traza sobre el terreno que limita el predio respectivo con la vía pública, requerimientos del proyecto arquitectónico " para garantizar las condiciones de habitabilidad, funcionamiento, higiene, acondicionamiento ambiental, comunicación, seguridad en emergencias, seguridad estructural, integración al contexto e imagen urbana de las edificaciones ... " 31

---

<sup>28</sup> Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal , México 1993, primera edición (Considerando ) pág. 6.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibid*, pág. 7.

<sup>31</sup> Extracto del artículo 72 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal.

Requerimientos de comunicación y prevención de emergencias. " como son buzones para recibir comunicación por correo, accesibles desde el exterior, circulaciones que funcionan como salidas a la vía pública o conduzcan directa o indirectamente a estas " 32

En las construcciones se deben encontrar instalaciones y el equipo necesario para que en cualquier momento se pueda prevenir y combatir incendios, con el objeto de evitar de esta manera toda clase de siniestros.

" El requerimiento de Integración al contexto e Imagen urbano comprende las edificaciones que se proyecten en zonas del patrimonio histórico, artístico o arqueológico ... sujetándose a las restricciones de altura, materiales, acabados, colores, oberturas y todas las demás que señale el Instituto Nacional de Antropología e Historia ... "33

Los proyectos de construcción, en lo relativo a las instalaciones eléctricas deberán contar con un cuadro de distribución de cargas por circuito, los planos necesarios y la elevación, así como el croquis de localización en que se encuentra el predio, tomando como punto de referencia a las calles más cercanas; los materiales y equipo que se pretende utilizar.

Aquellas construcciones que necesiten instalaciones telefónicas tendrán que dar cumplimiento a lo establecido en las normas técnicas de instalaciones telefónicas, correspondientes a Teléfonos de México, con el objeto de que exista un debido control de líneas existentes.

" El criterio de la Seguridad estructural y de diseño contienen por lo general " los requisitos que deben cumplir en el proyecto, ejecución y mantenimiento para lograr un nivel de seguridad adecuado, contra fallos estructurales, así como un comportamiento estructural aceptable en condiciones normales de operación " 34

---

32 Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal págs. 90-91.

33 Ibid. págs 102- 113.

34 Ibid pág 121.

Todas las estructuras deberán ser diseñadas para que puedan cumplir con requisitos básicos de seguridad, en el supuesto que se de un estado limita de falla posible ante combinaciones desfavorables que puedan surgir en la vida esperada de la construcción .

En el Reglamento se deben considerar las cargas muertas, cargas vivas, diseño por sismo, diseño por viento y diseños de cimentaciones, entendiéndose por:

a) Cargas muertas.- Son los pesos de todos los elementos constructivos y acabados que cuentan con una posición que es permanente y con un peso que no cambia substancialmente por el transcurso del tiempo .

b) Cargas vivas.- " Son las fuerzas que se producen por el uso y ocupación de las Construcciones que no tienen carácter permanente ..." <sup>35</sup>

c) En el capítulo relativo al diseño por sismo, se establecen bases y requisitos generales mínimos de diseño , para que las edificaciones cuenten con la seguridad que se requiere en caso de sismos.

d) En el rubro que se refiere al diseño por viento, se deben establecer bases para revisión de la seguridad y las condiciones de servicio en que se encuentran las estructuras ante los efectos del viento.

e) Diseño de Cimentaciones. En el reglamento se establecen " los requisitos mínimos para el diseño y construcción de cimentaciones " , <sup>36</sup> considerando los siguientes estados límite :

I " De Falla. <sup>37</sup>

a) " Flotación

b) Desplazamiento plástico Local o general del suelo, bajo la cimentación y "

c) Falla estructural de pilotes, pilas , otros elementos de cimentación " . <sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Ibid. págs 132 - 133.

<sup>36</sup> Ibid, pág 143.

<sup>37</sup> Ibid pág. 145.

<sup>38</sup> Ibid.

II " De Servicio

- a) Movimiento Vertical, medio asentamiento o emersión con respecto al nivel del terreno circundante;
- b) Inclinação media, y
- c) " De formación diferencial ".<sup>39</sup>

Los materiales empleados en la construcción deberán cumplir con los requisitos de resistencia, y calidad requeridas para el tipo de construcción.

#### **4.6.3. MEDIDAS PREVENTIVAS EN DEMOLICIONES.**

Cuando una obra haya cumplido con sus fines o sea imposible su reparación, será procedente su demolición, en cuya solicitud dirigida al ayuntamiento, se indicará el orden y fechas aproximadas en que se demolerán los elementos de construcción, en caso de prever el uso de explosivos, el programa de demolición señalará con toda precisión el o los días y la hora o las horas en que se realizarían las explosiones.<sup>40</sup>

Las explosiones a realizar deberán estar sujetas como requisito a la aprobación del Consejo Municipal, con el fin de evitar causar daños a terceros, los que pueden consistir en pérdidas humanas y materiales.

#### **4.6 PARTICIPAR EN LA CREACION Y ADMINISTRACION DE ZONAS DE RESERVA ECOLOGICA.-**

Con gran acierto al legislador otorgó atribuciones en materia ecológica al municipio, cada vez que el crecimiento demográfico y productivo del país en forma anárquica ha incidido de manera directa en la transformación del medio ambiente, lo que provocó un uso inadecuado y la pérdida paulatina de los recursos naturales en todas sus manifestaciones, para lo cual se hace necesario establecer las medidas preventivas que permitan proteger el patrimonio natural, histórico, turístico y cultural del municipio.

---

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid. págs 168 - 169.

Por ello se debe establecer en cada Entidad Federativa la consolidación del sistema de áreas protegidas municipales, ampliación y el establecimiento de programas para su conservación, manejo y administración, así como la diversificación del aprovechamiento y el Fomento del uso racional de la flora y fauna silvestre y acuática, así como al sistema hidrológico.

Para cumplir con los fines encomendados, es necesario que en cada uno de los municipios, se formen comités de Creación y Conservación de Reservas Ecológicas, emitiendo para tal efecto el ayuntamiento su respectivo reglamento.

Son obligaciones del Comité de Reservas Ecológicas " presentar a consideración del ayuntamiento los espacios que deban ser declarados como reservas ecológicas del municipio y obtener en su caso la declaratoria legal correspondiente ".<sup>41</sup>

#### **4.6.1. DECLARATORIAS EN MATERIA ECOLOGICA.**

Las declaratorias para la creación, conservación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas, contendrán como mínimo los siguientes elementos:

I " La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, destino y en su caso la zonificación correspondiente ".<sup>42</sup>

II " Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección ".<sup>43</sup>

III Un Informe detallado de actividades, las cuales serán factibles de realizarse en la correspondiente área.

---

<sup>41</sup> Artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz. pág 10.

<sup>42</sup> Artículo 60 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

<sup>43</sup> Ibidem.

IV. La causa o causas que demuestren ser de utilidad pública y que fundamenten la expropiación de terrenos, para que de esta manera el municipio pueda adquirir el dominio de esa área, ajustándose a los lineamientos que establecen las leyes de expropiación.

V. En que términos se llevará a cabo la elaboración del programa o programas del manejo de área .

**4.6.2. REGLAMENTO MUNICIPAL EN MATERIA ECOLOGICA.-** En el Reglamento para la preservación y conservación de las zonas de Reserva Ecológica Municipal, deberá contemplarse como mínimo lo siguiente:

I. El ente encargado de la administración, " tendrá la obligación de aplicar programas y políticas de vigilancia y prevención de la contaminación y destrucción del total del área delimitada ... " 44

II. Las actividades docentes educativas que se realicen dentro de la reserva ecológica.

III. Construcción y ocupación de obras que se pretendan construir dentro de los límites de la reserva ecológica.

IV. Las concesiones , permisos o autorizaciones para la explotación de los recursos de las áreas localizadas dentro de la reserva.

V. El pago de derechos por uso y explotación de las áreas autorizadas en la reserva ecológica.

VI. Causas de nulidad y la extinción de las concesiones y permisos otorgados por el municipio dentro de la reserva.

VII. De la inspección y vigilancia del municipio dentro de las zonas declaradas como reservas ecológicas.

---

<sup>44</sup> Artículo 7 del Reglamento para la administración y manejo del parque Marino Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano, emitido por la Secretaría de Marina, publicado en los Diarios Oficiales de la Federación de fechas 24 y 25 de agosto de 1992.

VIII. Sanciones que se aplicarán a las personas físicas o morales que incurran en violaciones a los preceptos señalados en el Reglamento de Protección y preservación de las zonas de reserva Ecológica.

IX. De los recursos administrativos de los que pueden hacer uso las personas afectadas por las resoluciones que dicte el municipio en materia de ecología.

En la creación ; administración, conservación y mantenimiento de las zonas de reserva ecológica dentro del ámbito municipal, el municipio debe sujetarse a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; pudiendo además los municipios celebrar convenios de colaboración y asesoría ecológica con la Federación y con sus Entidades Federativas correspondientes.

**4.7. LA CONURBACION.-** La materia de la conurbación se fundamenta en la fracción VI del artículo 115 Constitucional, mismo que la define en los siguientes términos " Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación , las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la Ley Federal de la materia ".

De la lectura del texto Constitucional antes citado, se desprende.

I. Que para darse la Conurbación es presupuesto o requisito indispensable que una comunidad o conjunto de comunidades se encuentren asentadas en la intersección territorial de dos o más Entidades Federativas, pero que por compartir necesidades comunes no es posible geográfica, ni políticamente su división o partición territorial.

II. Que cuando se dé este fenómeno, la Federación , los Estados y los Municipios implicados, tienen la obligación de planear y regular el desarrollo de dichos centros de población coordinándose en la prestación de los servicios públicos, servicios educativos y demás servicios necesarios para su pleno desarrollo.

III. Que la coordinación para el desarrollo de los centros de población conurbados, se hará con apego a la Ley Federal de la materia , es decir que los centros de población que se encuentren en este supuesto deberán apegarse a los lineamientos establecidos por la Ley General de Asentamientos Humanos única y exclusivamente y no a otro ordenamiento legal o reglamento.

Definiendo dicha Ley General de Asentamientos en su artículo 21 a la Conurbación en los siguientes términos "... Es zona de Conurbación el área circular generada por un radio de 30 Kilómetros. El centro de dicha área es del punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y la que resulta de unir los centros de población correspondientes ".

# CONCLUSIONES

### **CONCLUSIONES.**

1.- Del análisis y estudio efectuados, se desprende que la Institución del municipio no es una figura original de México ya que la misma pasó de la Península Ibérica al Continente Americano, siendo la primera forma de gobierno implantada por los conquistadores españoles en territorio mexicano, específicamente en el lugar al cual ellos denominaron la Villa Rica de la Vera Cruz, el establecimiento de este primer ayuntamiento fue desde el punto de vista de la postulantante una forma de justificación a la conquista de México - Tenochtitlán, toda vez que este tipo de gobierno carece de territorio políticamente delimitado, una población y como consecuencia no contaba con autonomía.

2.- Del estudio efectuado a las diferentes Constituciones que rigieron a nuestro país en sus diversas etapas históricas se desprende que el municipio careció de Autonomía Administrativa.

3.- En la época Virreinal con la Constitución Política de la Monarquía Española mejor conocida como la Constitución de Cádiz, es el documento que menciona por primera vez al municipio otorgándole ciertas facultades como figura jurídica, pero no le otorga una autonomía plena.

4.- En el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, más conocido como la Constitución de Apatzingán, debido al estado de guerra que prevalecía en nuestro país, el tema del municipio no fue tocado dejándose su regulación a las leyes prevalentes en ese momento.

5.- Las Constituciones Federales de 1824 y 1857 tampoco le dieron su lugar al municipio como Nivel de Gobierno, pesándolo a un segundo término, al establecer que las Entidades Federativas regularan todo lo concerniente a su administración interna.

6.- Las Bases Orgánicas constitucionales de 1835, 1843 y específicamente la sexta Ley Constitucional del año de 1836, le otorga un sinnúmero de facultades a los ayuntamientos mexicanos, pero tampoco los dota de Autonomía Administrativa.

7.- Aún cuando el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917 otorga Autonomía al municipio está no fué total ya que después de su promulgación el artículo 115 Constitucional en el cual se encuadró al municipio , fué objeto de múltiples reformas, pero nunca se le dotó de Autonomía Administrativa plena, siendo hasta las reformas Constitucionales de febrero de 1983 cuando se reestructura a fondo el municipio .

8.- Como primer paso el Constituyente Permanente le otorga facultades a los Congresos Locales para emitir las bases normativas municipales , mismas que son el fundamento legal que faculta a todos y cada uno de los municipios para expedir sus Bandos de Policía y buen Gobierno , sus Reglamentos municipales , Circulares Administrativas municipales y demás disposiciones administrativas dentro de su circunscripción territorial.

Dado que el municipio , es el primer nivel de Gobierno que entra en contacto directo con la comunidad , es el ente más próximo que conoce de las carencias y necesidades que agobian a la municipalidad , debido a ello se le otorgó la facultad administrativa de prestar los servicios públicos , en la forma que mejor le acomode , ya sea en forma directa o indirecta .

10.- De la prestación de los servicios públicos , es la forma indirecta, la que presenta mayor grado de complejidad ya que de ella derivan diversas formas de prestación como son: La Concesión municipal , las Empresas Descentralizadas Municipales y las Empresas Paramunicipales.

11.- La Autonomía Administrativa municipal alcanza su máxima expresión con las facultades dadas al municipio para Formular , Aprobar y Administrar la Zonificación y Planes de Desarrollo Urbano , la Participación en la Creación , Administración de sus Reservas Territoriales , intervención en el Control y Vigilancia de la Utilización del Suelo en sus Jurisdicciones Territoriales , la intervención en la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana ; Otorgamiento de Licencias y Permisos para Construcción y su Participación en Materia de Creación y Administración de Zonas de Reserva Ecológica , lo que lo coloca al nivel de cualquier municipio desarrollado del mundo .

12.- El Municipio Mexicano constitucionalmente cuenta con una Autonomía Administrativa en todos los rubros y en todas las materias , ahora corresponde al mismo hacer uso de esa Autonomía adecuando y creando los instrumentos jurídicos necesarios, que día con día lo hagan más dinámico en beneficio de la ciudadanía para el engrandecimiento de México .

### **BIBLIOGRAFIA GENERAL**

- 1.- Acosta Romero, Miguel . Teoría General del Derecho Administrativo , Editorial Porrúa S.A. . México 1989.
- 2.- Fraga Gabino , Derecho Administrativo . Editorial Porrúa , México 1993 .
- 3.- Galindo Garfias , Ignacio . Derecho Civil ( Parte General ). Personas y Familia , Séptima Edición , Editorial Porrúa . México 1985.
- 4.- Gutiérrez y González , Ernesto . El Patrimonio . Segunda Edición. Editorial Cajica , Puebla 1982.
- 5.- Martínez Cabañas, Gustavo . La Administración Estatal y Municipal de México , INAP/ BANOBRAS . Segunda Edición , México 1992.
- 6.- Oba Jurídica Mexicana . Procuraduría General de la República . Segunda Edición , México 1987.
- 7.- Ochoa Campos , Moisés . La Reforma Municipal . Cuarta Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1985..
- 8.- Olivera Toro , Jorge . Manual de Derecho Administrativo . Editorial Porrúa S.A. , México 1976.
- 9.- Pavón Vasconcelos , Francisco .Manual de Derecho Penal Mexicano , Séptima Edición. Editorial Porrúa S.A. , México 1985.
- 10.- Pérez Jiménez, Gustavo. La Reglamentación Municipal Comentarios e la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca , Segunda Parte . Capítulo Primero .

11.- Quintana Roldán , Carlos Francisco . Derecho Municipal . Primera Edición. Editorial Porrúa S.A. , México 1995.

12. Rendón Huerta Barrera, Teresita . El Derecho Municipal . Primera Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1985 .

13.- Serra Rojas , Andrés . Derecho Administrativo .Primera Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1983.

14.- Tena Ramírez , Felipe . Derecho Constitucional Mexicano . Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1985.

15.- Tena Ramírez , Felipe . Leyes Fundamentales de México 1808 - 1983 - 1808 - 1989.

16.- Villoro Toranzo , Miguel . Introducción al estudio del Derecho. Editorial Porrúa S.A. , México 1980.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

17.- Garrone , José Alberto . Diccionario Jurídico . Abeledo Perrot. Buenos Aires.Tomo II.

18.- Enciclopedia Jurídica Omeba . Editorial Bibliográfica . Argentina - Buenos Aires.

19.- ESPASA CALPE , S.A. Madrid- Barcelona. Enciclopedia Universal Ilustrada . Europeo Americana .

20.- Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas . Diccionario Jurídico Mexicano . Editorial Porrúa , UNAM . México 1983 y Quinta Edición , México 1992.

21.- Escriche Joaquín ( Don ) . Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia . Impresora Nor Baja Californiana , Ensenada , B.C. 1974.

### **REVISTAS.**

- 22.- INDETEC , Hacienda Municipal , Número 27, Enero - Marzo . Guadalajara , México 1989 .Pág 23.
- 23.- Editorial Posada . La Voz del Chahuistle , Número 3 , Junio , México 1995. Págs. 30 y 31.

### **LEGISLACION.**

- 24- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 25- Constituciones Estatales.
- 26.- Código Civil para el Distrito Federal .
- 27.- Diario de Debates del Constituyente de 1916.
- 28.- Diario Oficial de la Federación del 20 de Agosto de 1928.
- 29.- Diario Oficial de la Federación del 29 de Abril de 1933.
- 30.- Diario Oficial de la Federación del 8 de Enero de 1943.
- 31.- Diario Oficial de la Federación del 12 de Febrero de 1947.
- 32.- Diario Oficial de la Federación del 17 de Octubre de 1953.
- 33.- Diario Oficial de la Federación del 6 de Febrero de 1976.
- 34.- Diario Oficial de la Federación del 6 de Diciembre de 1977.
- 35.- Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983.
- 36.- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas .

- 37.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 38.- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- 39.- Ley General de Asentamientos Humanos .
- 40.- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado " Comisión Coordinadora de los Sistemas de Obras y Servicios de Agua Potable y el Alcantarillado del Estado de Oaxaca.
- 41.- Ley Orgánica de la Administración Pública .
- 42.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal .
- 43.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco .
- 44.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.
- 45.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.
- 46.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos .
- 47.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales .

### **MANUALES.**

- 48.- INAP / BANOBRAS. Manual de Servicios Públicos Municipales . Tomo Número 1, México 1985.
- 49.- INAP / BANOBRAS . Manual de Desarrollo Urbano Municipal . Tomo Número 4 . México 1989.
- 50.- INAP/ BANOBRAS. Manual de Reglamentación Municipal . Tomo Número 5 . México 1985 .
- 51.- Manual de Administración Municipal . Presidencia de la República, México 1981.

52.- Centro Nacional de Estudios Municipales . El Municipio Mexicano . Secretaría de Gobernación, México 1985.

53.- INDETEC . La Hacienda Municipal en México , Guadalajara , México 1989.

### **REGLAMENTOS.**

54.- Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal . Primera Edición ( Considerando ), México 1983.

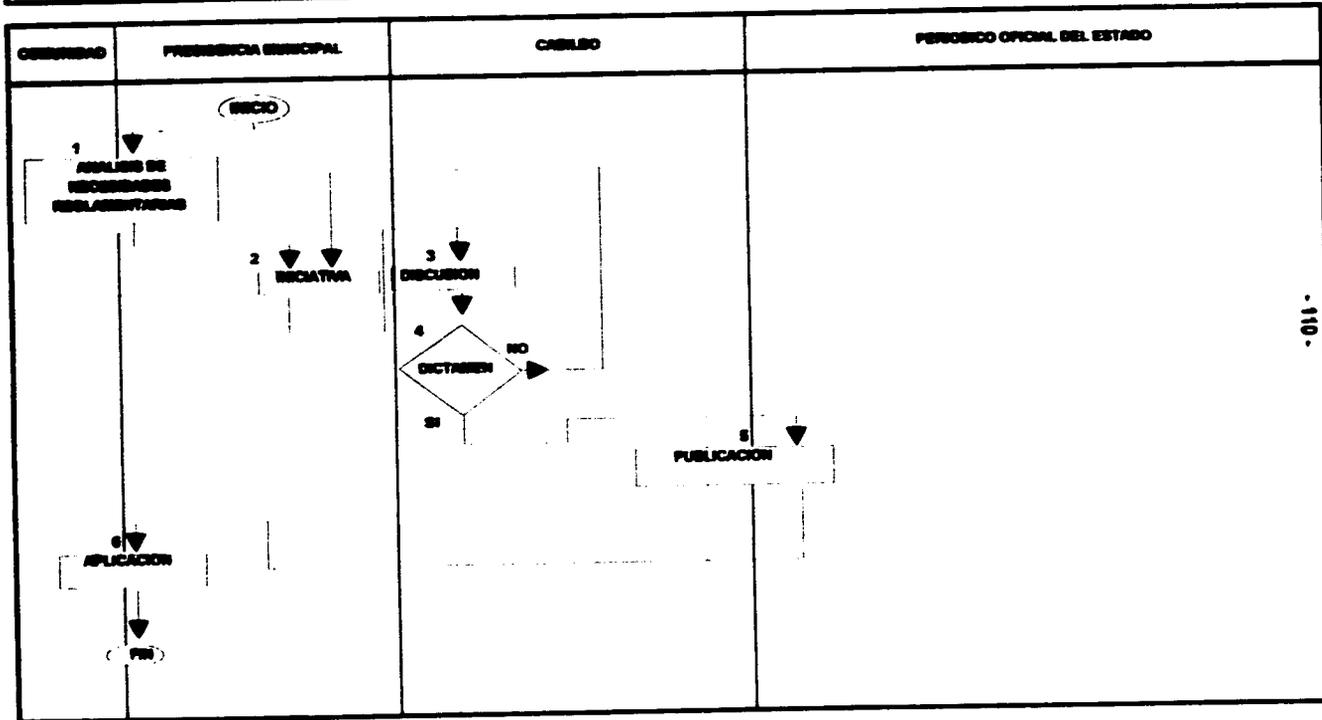
55.- Reglamento para la Administración y Manejo del Parque Marino Nacional . " Sistema Arrecifal Veracruzano " , emitido por la Secretaría de Marina . Publicado en los Diarios Oficiales de la Federación de fechas 24 y 25 de agosto de 1992.

### **OTROS.**

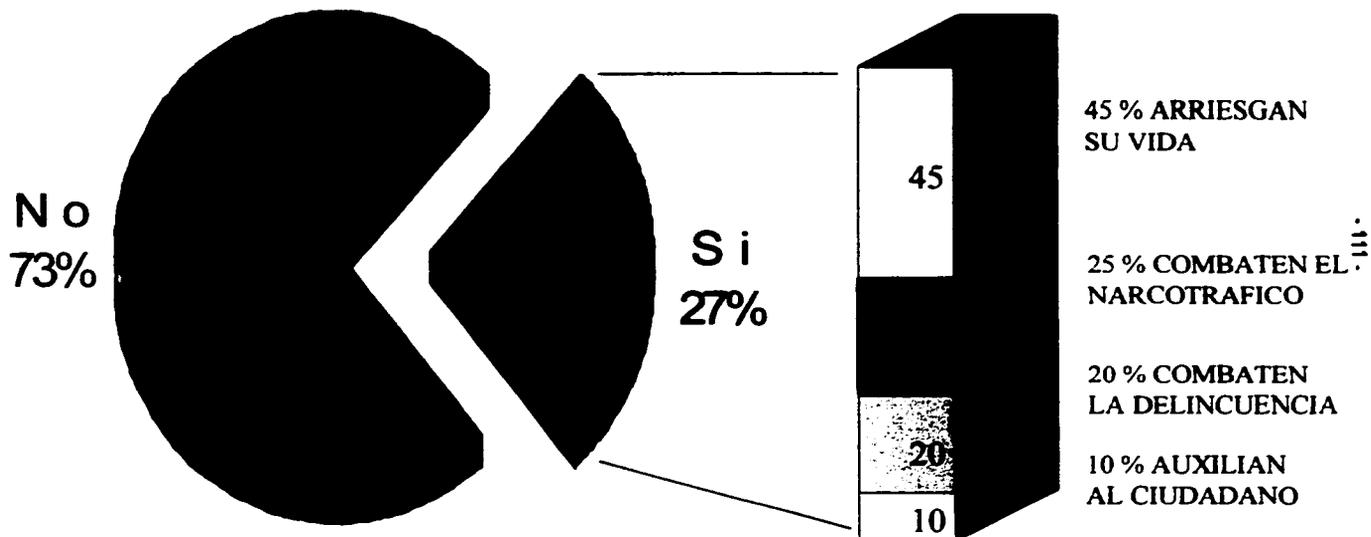
56.- Impartido por el Doctor Quintana Roldán, Carlos Francisco. Apuntes del Curso de Derecho Municipal Facultad de Derecho . UNAM . 1990.

# **ANEXOS**

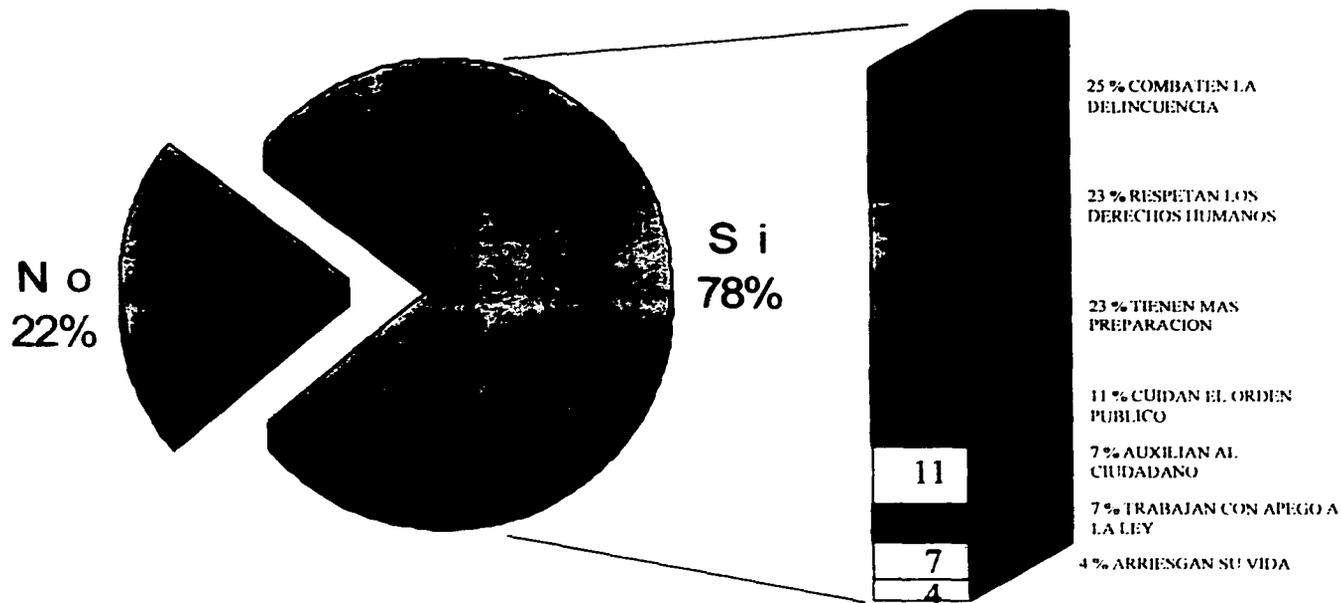
**ETAPAS DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL**



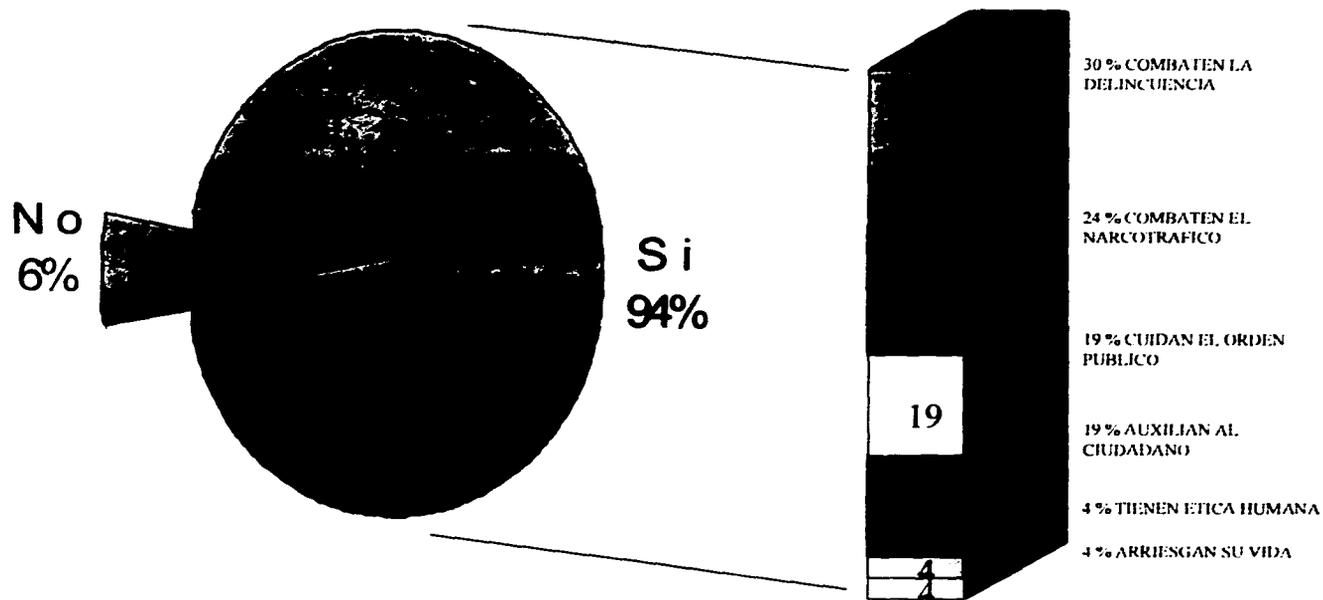
# ¿ HA CONTRIBUIDO LA POLICIA AL BIENESTAR DE LOS CIUDADANOS ?



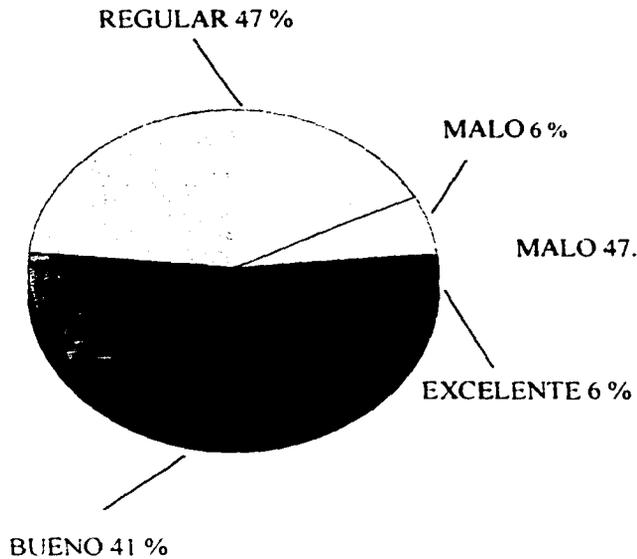
# ¿ HA CONTRIBUIDO LA POLICIA PREVENTIVA AL BIENESTAR DE LOS CIUDADANOS . . . ?



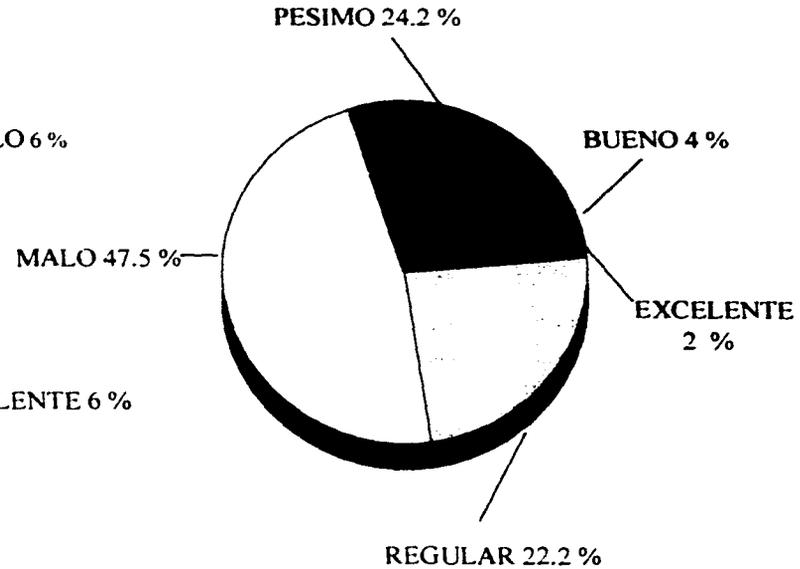
# ¿ HA CONTRIBUIDO LA POLICIA JUDICIAL AL BIENESTAR DE LOS CIUDADANOS ?



# ¿ QUE OPINA DEL DESEMPEÑO EN GENERAL ,DE . ?

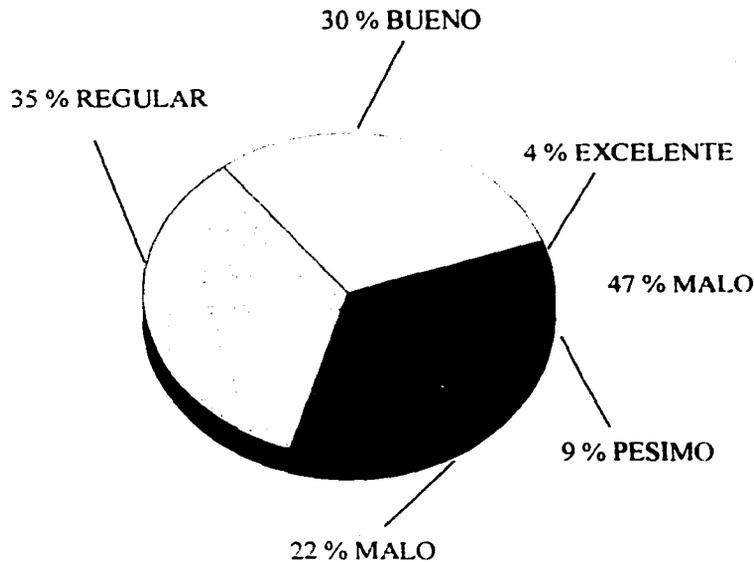


LA POLICIA JUDICIAL SEGUN LA  
POLICIA PREVENTIVA

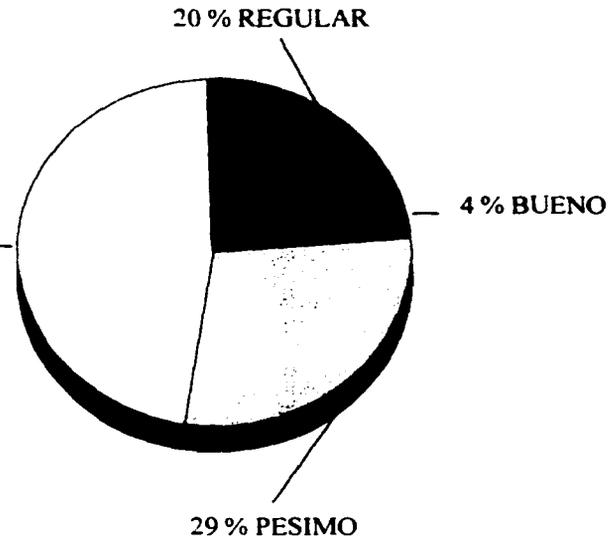


LA POLICIA JUDICIAL SEGUN LOS  
CIUDADANOS

# ¿ QUE OPINA DEL DESEMPEÑO EN GENERAL ,DE . ?



LA POLICIA PREVENTIVA  
SEGUN LA POLICIA JUDICIAL



LA POLICIA PREVENTIVA SEGUN  
LOS CIUDADANOS