



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

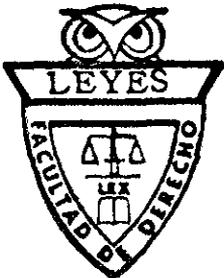
283

FACULTAD DE DERECHO

BASE CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVIDAD
Y REGLAMENTACION JURIDICA DEL
MUNICIPIO MEXICANO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PROSPERO ARENAS MELGAR



269609

MEXICO, D. F.

1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **PROSPERO ARENAS MELGAR** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**BASE CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVIDAD Y REGLAMENTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO MEXICANO**", bajo la dirección del Lic. Enrique Sánchez Bringas , para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Sánchez Bringas en oficio de fecha 27 de abril y el Lic. Felipe Rosas Martínez mediante dictamen de 17 de junio ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado 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 del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., junio 22 de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



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 revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "BASE CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVIDAD Y REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO MEXICANO", elaborada por el alumno PRÓSPERO ARENAS MELGAR.

La tesis de referencia 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 de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. Junio 17 de 1998.

Delije Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

México, D.F., abril 27 de 1998.

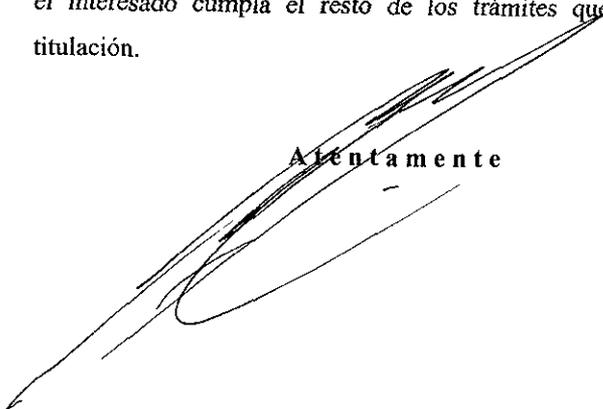
**SEÑOR DOCTOR
FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor Venegas Trejo:

Con la autorización de esa dirección a su digno cargo, dirigí la elaboración de la tesis intitulada "BASE CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVIDAD Y REGLAMENTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO MEXICANO", que presenta el señor Próspero Arenas Melgar, para optar por el título de Licenciado en Derecho.

Después de diversas indicaciones, el señor Arenas Melgar llevó a cabo las modificaciones que en mi concepto fueron necesarias y me presentó la versión definitiva que estimo reúne los requisitos reglamentarios aplicables, razón por la cual, si usted lo considera procedente, solicito se autorice la monografía mencionada para que el interesado cumpla el resto de los trámites que permitan su titulación.

A t e n t a m e n t e



A la memoria de mi padre, el señor

SILVESTRE ARENAS REYES, como un homenaje póstumo.

A mi madre, la señora

REYNALDA MELGAR NIETO, con cariño por su ejemplo de
responsabilidad y honradez .

A mi esposa

ALMA DELIA RANGEL DE ARENAS, por su comprensión y
apoyo.

Y a mis hijos

FREDY CÉSAR, CARLOS FERNANDO, REYNA MAYRETH Y ALMA DIANA, como un modesto ejemplo de superación; a ellos, que son el motivo y la razón de mi vida.

A mis hermanos

RODOLFO, MAGDALENA, JOSEFINA Y SOCORRO, por el estímulo y aliento que me han brindado en momentos difíciles .

A mi familia

que contribuyó para la culminación de mi carrera; con especial afecto a RAFAEL BARAJAS SÁNCHEZ y a MANUEL LÓPEZ GARCÍA.

Al maestro

ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS, con particular respeto, admiración y gratitud por su invaluable ayuda que hizo posible la realización de este trabajo.

**LA PRESENTE TESIS FUE
ELABORADA BAJO LA DIRECCIÓN
DEL SR. LIC. ENRIQUE SÁNCHEZ
BRINGAS, CON LA AUTORIZACIÓN
DEL DR. FRANCISCO VENEGAS
TREJO, DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO, DE LA FACULTAD DE
DERECHO, UNAM.**

**BASE CONSTITUCIONAL DE LA NORMATIVIDAD Y
REGLAMENTACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO
MEXICANO.**

FALTAN PAGINAS

De la:

I

a la:

VI

ÍNDICE

PRÓLOGO	XII
INTRODUCCIÓN	XIV

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

I. EL ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL	1
1. Teorías jusnaturalistas	2
2. Teorías positivistas	4
II. EL MUNICIPIO EN LA ANTIGÜEDAD	5
1. Grecia	5
2. Roma	7
3. España	11
III. LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO.....	15
1. El calpulli azteca	15
IV. RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA NUEVA ESPAÑA	18
1. El cabildo colonial	20
2. Los funcionarios municipales	22
3. La hacienda	26
4. Instituciones de abasto	28
V. EL MUNICIPIO MEXICANO DURANTE EL SIGLO XIX	29
1. Constitución de Cádiz (1812)	30
2. Constitución de Apatzingán (1814).....	32
3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).....	33
4. Siete Leyes Constitucionales (1836).....	34

II. ASPECTOS IMPORTANTES DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983.....	89
1. Desaparición y suspensión de ayuntamientos	89
2. Facultad materialmente legislativa	91
3. Los servicios públicos	92
4. Los ingresos municipales	93
5. Desarrollo urbano	94
6. Reforma política	96
7. Aspectos laborales	98
III. EL NUEVO MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO	99
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	100
2. Leyes y Reglamentos federales	106
3. Constituciones Políticas de los Estados	108
4. Bases normativas establecidas por las Legislaturas de los Estados ..	111

CAPÍTULO CUARTO

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

I. REFORMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS	116
1. El principio de representación proporcional	118
II. ESTRUCTURA ORGÁNICA MUNICIPAL	123
1. El ayuntamiento	123
1.1. Funciones y atribuciones	127
1.2. Integración	130
1.2.1. El Presidente municipal o Alcalde	130
1.2.2. El síndico o síndicos	134
1.2.3. Los Regidores	135

3. Tipos de reglamentos.....	176
V. REGLAMENTACIÓN BÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	177
VI. CIRCULARES MUNICIPALES	180
VII. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS	181
CONCLUSIONES	183
BIBLIOGRAFÍA	186

PROLOGO

Ante la variada e inagotable temática de la ciencia del derecho, elegí como objeto de estudio el tema de la presente tesis: la actual *Base Constitucional de la Normatividad y Reglamentación Jurídica del Municipio Mexicano*. Las razones son personales y académicas; atañen al hecho de que nací y he radicado toda mi vida en un municipio de la provincia mexicana, ente sociopolítico en el que, según Moisés Ochoa Campos, se recogen en primera y última instancia las indeclinables funciones del ciudadano, como productor, como consumidor, como elector, como servidor de sus semejantes, como creador de vínculos y afectos. En este ámbito he tenido la oportunidad de desempeñarme como servidor público, motivos suficientes que provocaron mi avidez de incursionar en la investigación de la interesante institución municipal, desde su origen y su evolución histórica, hasta nuestros días. He dado especial enfoque, a la investigación del nuevo orden jurídico del municipio mexicano, las facultades que actualmente posee, específicamente para expedir con base en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, su propia reglamentación jurídica, la cual ha propiciado un cambio cualitativo y estructural en muchos municipios del país, particularmente en aquéllos que han hecho uso de su autonomía jurídica y han reglamentado la forma en que, tanto una autoridad municipal como los particulares, deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contenidas en la normatividad de la municipalidad.

En tal virtud considero al reglamento municipal un instrumento importante y necesario para la vida institucional del municipio.

En el presente trabajo de grado, se pondera la necesidad de que los cabildos del país reglamenten, de acuerdo con sus necesidades particulares, las actividades y servicios de sus respectivos municipios.

No he escatimado tiempo y empeño entusiasta, y reconozco las limitaciones que me ciñen sobre la materia; sin embargo, espero que los conceptos jurídicos aquí apuntados sobre la institución del municipio, puedan tener alguna utilidad, en virtud de que en las consideraciones vertidas va implícita la convicción de buena voluntad, de coadyuvar con mi modesta opinión sobre el extenso y hermoso campo del derecho municipal, sin más mérito que el de dar cumplimiento a una obligación académica. Y expreso el deseo ferviente de que la célula del federalismo de nuestra patria, ejerza su facultad de reglamentación, para que sus actos de autoridad se enmarquen en la legalidad, procurando su bienestar y desarrollo y que en los umbrales del siglo XXI, el municipio libre mexicano sea una realidad mejor.

EL SUSTENTANTE

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente trabajo es encaminar esfuerzos tendientes a formular algunos apuntamientos y consideraciones sobre la actual *Base Constitucional de la Normatividad y Reglamentación Jurídica del Municipio Mexicano*. No obstante, el objeto de estudio propuesto y el interés de profundizar en la facultad materialmente legislativa de esta institución, particularmente en nuestro país, en los casos que expresamente le señala la fracción segunda del artículo 115 de la Constitución General de la República, dentro de su competencia y sobre los servicios públicos que debe prestar, también se abordan en la primera parte las posturas que tratan de explicar el origen del municipio. Asimismo se hace una breve reseña histórica acerca de su evolución, cuyo objetivo es provocar la reflexión sobre la importancia que ha tenido esta forma de organización político-social, desde las sociedades más representativas de la antigüedad, a saber: Grecia, Roma y España. Bajo este mismo contexto cito al municipio indígena representado en el *calpulli* durante la época prehispánica en el gran imperio azteca, como una de las culturas más representativas de Mesoamérica, de donde se desprende el proceso de formación del municipio en México.

En seguida, se mencionan los aspectos más relevantes de la institución municipal en la colonia y durante el siglo XIX respectivamente, con el objeto de que se conozcan los elementos principales que integraban el municipio, ya que de esa manera se podrán identificar las estructuras que aún prevalecen.

La revisión del municipio del México independiente durante el siglo XIX, conlleva al momento histórico de la revolución mexicana, época en la que se originó el municipio libre del México de nuestros días.

En el capítulo segundo se estudia la génesis del artículo 115 constitucional y el debate surgido en el seno del Congreso Constituyente, que resulta de mucho interés, ya que ilustra acerca de la pureza ideológica y lucidez política de los legisladores del constituyente de Querétaro de 1917.

En esta misma parte se enfoca al municipio libre contemporáneo, ya que es a partir de esta época cuando se le considera como la base de nuestra organización política y administrativa, célula básica del federalismo mexicano.

Las importantes y significativas reformas constitucionales y su proceso legislativo, principalmente la de 1983, de donde emerge la nueva imagen del municipio, reformas, que han consolidado las bases de la administración municipal, porque ampliaron y fortalecieron las funciones y atribuciones del ayuntamiento, son examinadas en el capítulo tercero del presente trabajo. En seguida se aborda en forma especial, el marco jurídico vigente bajo el cual se rige la institución municipal.

De acuerdo con lo anterior, el capítulo cuarto diserta sobre la evolución y mejoramiento de la vida democrática municipal, a la luz de la reforma electoral en la materia, que ha ensanchado los cauces de participación de los partidos

políticos, al hacer extensivo a todos los municipios del país, el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. En este mismo capítulo se describe la estructura orgánica de la administración municipal, las funciones y atribuciones del ayuntamiento, así como su integración.

En el último capítulo del trabajo, colocamos la figura municipal, bajo la óptica de su facultad reglamentaria que, a través del ayuntamiento en sesiones de cabildo, es fuente generadora de su propia normatividad, como forma reguladora de la actividad pública del gobierno municipal. Dicha facultad encuentra su principal base constitucional en la fracción segunda del artículo 115 de la Constitución General de la República, al señalar que: “ Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Facultad, que cada municipio podrá ejercitar, considerando sus condiciones propias y, para que sus normas contengan verdadera eficacia las deberá adecuar, dentro de la compleja gama de características que definen a nuestro país, donde muchas veces de municipio a municipio se presentan condiciones diferentes de vida, rango cultural, complejidad política y composición social. En consecuencia reiteramos que las normas que contenga cada reglamento, deben atender las particularidades y los verdaderos requerimientos de cada municipio, sin apartarse de su idiosincrasia, costumbres y tradiciones, pues no es posible pensar en la elaboración de un reglamento tipo para toda las municipalidades de la República Mexicana.

Con dicha convicción, podemos afirmar que cualquier reglamento tipo sobre la normatividad y reglamentación jurídica municipal obedece únicamente a razones de orden didáctico, y puede constituir una importante guía que ilustre al cabildo en su proceso de reglamentación. Por tal razón se incluyen algunos esquemas de contenido sobre los aspectos generales que se sugieren, en la elaboración de Bandos y Reglamentos, ya que la naturaleza del presente trabajo nos obliga a la mención especial de estos instrumentos jurídicos que, insisto, revisten importancia para que el municipio mexicano pueda contar con una administración pública moderna e institucionalizada con el fin de lograr avances en la participación democrática y en la prestación de mejores servicios públicos, y le permita la continuidad en sus acciones, preservando y acumulando el patrimonio administrativo y político del municipio y de su ayuntamiento.

De otra forma, salvo en los municipios más desarrollados, cada nueva administración municipal tiene que iniciar su aprendizaje de gobierno, formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo, formar su personal administrativo y, cuando ya está entrenada para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su periodo constitucional de tres años y entra un nuevo gobierno municipal que a su vez tiene que partir casi de cero, lo que representa un franco estancamiento de la institución municipal. Motivo por el cual en la tesis se propone la ampliación del periodo constitucional a cuatro años; y a este tenor al finalizar el presente trabajo, y consciente de las limitaciones que me invaden sobre el conocimiento de la materia municipal, me permito proponer en forma sostenida y razonada algunas

consideraciones, sobre todo, poniendo de relieve la gran importancia que reviste la reglamentación jurídica municipal, como forma de perfeccionar en los municipios del país, las reglas de organización política y que confiera al gobierno municipal el ejercicio del poder público, bajo la irrestricta observancia del principio de legalidad.

En virtud de lo antes afirmado, se propone que el proceso de reglamentación, tema sobre el que también nos referimos en este capítulo, lo lleve a cabo cada ayuntamiento, alejado del simple hecho de reglamentar por reglamentar, sino con el fin de precisar normas jurídicas claras sobre las facultades que se pretendan desarrollar en cada municipio, y se sugiere un mínimo de reglamentación básica con la que debe contar cada ayuntamiento.

En el mismo contexto, se analizan los temas de las circulares y las disposiciones administrativas que se desprenden de la misma fracción II del artículo 115 Constitucional, en virtud de que este precepto establece también como facultad de los ayuntamientos expedir los referidos documentos, que llegan a contener verdaderas normas que afectan la esfera jurídica de los destinatarios de dichas reglas de conducta.

En suma, concluyo que el citado precepto constitucional, contenido en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de nuestra Carta Magna, consagra la autonomía jurídica de los municipios como medio eficaz para la descentralización plena de la vida nacional, donde el gobierno municipal se convierta en verdadero promotor de

desarrollo y que dicha facultad reglamentaria lo transforme en una institución fuerte en lo político, en lo jurídico y en lo económico.

Finalmente, en relación con las consideraciones apuntadas, sostengo que el correcto ejercicio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos del país es la premisa mayor y condición previa a cualquier intento de progreso en el municipio, para que éste exprese todo su vigor, su deseo de autonomía, de autosuficiencia, de expectativa de cambio. De esta forma, como célula básica del federalismo, abonará el advenimiento de la nueva etapa histórica de un México mejor.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

Desde su origen, el municipio como forma de organización jurídico-política, ha tenido un proceso de evolución histórica, en la que poco a poco, a través de los siglos, integró una serie de caracteres que le permitieron tener su configuración actual.

Se esbozan aquí, en forma somera, algunos temas que ayudan a conocer la gran importancia que ha tenido la institución municipal, a partir de su aparición en las sociedades de la antigüedad clásica, y particularmente en México, desde la época prehispánica, pasando por el periodo del régimen municipal en la Nueva España y su trayectoria en el siglo XIX, hasta la Constitución vigente de 1917.

I. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

En líneas anteriores se asentó que el municipio es una institución sumamente remota y, al ser estudiada en su origen, siempre ha dado lugar a varias teorías controvertidas sobre cómo y cuándo se originó y qué institución apareció primero si el Estado o el Municipio. Destacan sin embargo, dos grandes doctrinas o posturas: la primera es la jusnaturalista o sociológica, que considera al municipio como una formación natural y consecuentemente anterior al Estado; la segunda es la positivista, según la cual el municipio, es producto de la ley; es una formación artificial del Estado y, en consecuencia, posterior él.

1. Teorías jusnaturalistas

Entre los partidarios de la postura jusnaturalista sobre el origen natural del municipio, encontramos a los representantes de la escuela sociológica, quienes afirman que la familia es la primera forma natural de comunidad, la cual se finca en lazos de consanguinidad y en lazos de parentesco y que, “esta formación natural va teniendo yuxtaposiciones que van transformando a esta pequeña comunidad en otras formaciones superiores”.¹

Moisés Ochoa Campos, al explicar el origen del municipio, se inclina por una tesis sociopolítica que enuncia como sigue: “El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local”.² Y establece entre el municipio natural y el político o institucional una relación de orden histórico, el primero se refiere a la existencia de una comunidad establecida en determinado lugar, independientemente de que cuente o no con una estructura de organización política, y en una segunda etapa sitúa al municipio político cuando dicha comunidad al encontrarse establecida, institucionaliza políticamente su régimen social.

Con este mismo criterio Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, asientan que “el municipio nace como forma natural, inconsciente, de unión entre seres humanos que se aglutinan, como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios, - agregan- desde luego dicho agrupamiento vecinal tiende a la

¹ Julián Salazar Medina. Elementos Básicos de la Administración Municipal, p. 19.

² Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 29.

complejidad y por lo mismo a institucionalizarse, dando con ello paso al municipio institucional o político”.³

Por su parte Max Weber, incluido en este grupo de autores, en su obra *Economía y Sociedad*, apunta que el municipio finca su origen natural en una asociación de vecindad y nos dice que: “la comunidad de vecinos constituye la base primaria del ayuntamiento [...] esta institución sólo puede constituirse en su pleno sentido, en relación con una actividad política comunitaria”.⁴ Además, considera que el origen del municipio lo podemos encontrar perfectamente en las organizaciones comunales griegas.

Las teorías clásicas jusnaturalistas califican al municipio de creaciones sociales que se presentan como una realidad histórica natural, no creadas por una ficción del derecho o por el Estado, y señalan que la familia es el primer grado de formación social, y con la asociación de ellas surge un segundo grado de formaciones sociales.

Estas teorías sostienen que el municipio nació primero y en su desarrollo dio origen a otra comunidad mayor, más fuerte y capacitada, que supliera las deficiencias de aquél en la prestación de servicios públicos y en la realización de sus fines, y afirman que “el municipio debe ser considerado en su origen como una extensión espontánea de la familia y el estado debe considerarse concretamente como una extensión espontánea y natural del municipio”.⁵

³ Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu Elementos histórico-jurídicos del Municipio en México, p. 17.

⁴ Max Weber. *Economía y Sociedad*, p. 295.

⁵ Julián Salazar Medina. Op. cit., p. 22.

Para concluir cito a José Rivera Pérez, que también se afilia a quienes sustentan las teorías jusnaturalistas, de modo que afirma: “el municipio se explica como un círculo primario y autónomo de convivencia que pertenece junto con otros, al círculo más amplio, a la región, zona, provincia, estado federativo, que a su vez se integra al todavía más amplio círculo de la nación.”⁶

Sin embargo, para fines del presente estudio, se ubica en primer lugar al municipio, sin entrar en detalle de cual fue primero, si éste o el Estado, ya que según lo expresa Juan Ugarte en su obra *La Reforma Municipal*, “ambos tienen algo en común, ambos son sociedades perfectas que cumplen fines completos”.⁷

2. Teorías positivistas

La postura positivista, explica el origen del municipio, como una formación creada por el Estado y por consiguiente posterior a él, y afirman que “el municipio es un elemento integrante del Estado y que sólo llega a aparecer con personalidad jurídica a la vida pública por mandato del Estado, quien soberanamente decidirá si una agrupación social puede ser un organismo de gobierno de carácter municipal, si tiene la capacidad económica suficiente para sostenerse como organismo propio”.⁸

En suma, esta corriente niega que el municipio sea una formación natural anterior al Estado, y afirma que sin éste no es posible concebir al municipio, porque es precisamente el Estado

⁶ José Rivera Pérez Campos. *La Justicia en los Municipios*, p. 8.

⁷ Juan Ugarte Cortés. *La Reforma Municipal*, p. 25

⁸ Julián Salazar Medina. *Op. cit* , p. 25.

quien lo hace surgir a la vida jurídica y le otorga personalidad, patrimonio y competencia.

Por mi parte considero que, si bien es cierto, en una primera instancia, el municipio nace por diversos factores en forma natural, al evolucionar y organizarse políticamente se institucionaliza y en otro momento histórico es el estado quien le otorga existencia jurídica y le atribuye facultades y funciones.

II. EL MUNICIPIO EN LA ANTIGÜEDAD

Como se ha mencionado, el municipio aparece en los tiempos más remotos de la humanidad, y alcanza su esencial fisonomía en las antiguas civilizaciones de Grecia y Roma; de ahí pasa a España culturas en las que aparecen primeramente los rasgos más distintivos que dan nacimiento a la institución municipal, ya que realmente “el municipio es creación soberana de Roma”.⁹ Así lo afirma Domingo Villar Grangel, citado por Teresita Rendón, en su obra *Derecho Municipal*.

1. Grecia

Para efectos de ubicar al municipio en el momento histórico en el que surge, nos situamos en la antigua Ciudad-Estado o *polis* griega que, a decir del municipalista Ochoa Campos, llegó a constituir un auténtico Estado Municipal y comenta que “en el siglo V a. de C., Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva, la religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal”.¹⁰

⁹ Teresita Rendón Huerta Barrera. *Derecho Municipal*, p. 23.

¹⁰ Moisés Ochoa Campos *Op. cit.*, p. 65

En tal virtud, es en esta cultura donde encontramos el antecedente más remoto e importante de la institución municipal, según lo afirma el mismo Ochoa Campos. Además, señala que entre los antiguos griegos la religión doméstica fue la que dio forma institucional a la familia y que “el ensancho paulatino de la familia la constituyó en *gens*, que era una gran familia, una asociación de individuos emparentados en torno al sacerdote que era su jefe y su juez”.¹¹

La *gens* tuvo necesidades que la obligaron a unirse con otras para su defensa, realizar el comercio, y para regular el matrimonio, ya que no se permitía la unión de hombre y mujer de la misma *gens*; esta agrupación de familias le llamaron *fratria*, que contaba con un dios común y con un jefe o *fratriarca*, más tarde varias *fratrias* se aliaron y formaron una *tribu* y con la alianza de varias *tribus* aparecen las *aldeas*, las que en su conjunto constituyeron el nacimiento de la *polis* o ciudad griega. Desde otro enfoque podemos decir que “la *polis* había quedado dividida en *tribus*, que eran las que formaban la alianza que constituía la ciudad y las tribus a su vez estaban divididas en *Demos*, que son los actuales municipios en Grecia”.¹²

La *polis* griega contaba con una serie de autoridades y el cargo más importante dentro de su estructura era el rey, máxima autoridad política y religiosa, que presidía las asambleas en las plazas -*ágora*- y era el jefe de la administración pública. Entre otras autoridades en aquella época se encuentran las siguientes:

ALCONTES REALES Eran los representantes de la ciudad, velaban por el orden público, perseguían los delitos y

¹¹ Moisés Ochoa Campos. El Municipio su Evolución Institucional, p. 57.

¹² *Ibidem*, p. 45

representaban en general los intereses de la *polis*; en esta autoridad puede decirse que se encuentra el antecedente más remoto de los síndicos, que representan en la actualidad los intereses del municipio.

POLEMARCAS. Eran funcionarios de carácter judicial, para resolver las controversias de la ciudad; también tenían facultades de orden militar y eran de elección popular.

AGORANOMIOS. Eran inspectores de mercados, pesas y medidas. Fungían como árbitros en las transacciones comerciales, cuidaban de las plazas y mercados públicos.

Es evidente que la *polis* griega contaba con una estructura de organización, por eso se considera que constituye uno de los antecedentes más remotos de la institución municipal.

2. Roma

A la antigua Roma se le considera la cuna de la institución municipal, al respecto Ochoa Campos asevera que; “al mismo tiempo que en Grecia se desarrollaba con plenitud la organización municipal, en Italia iba surgiendo un movimiento similar, que se presentó un poco más tarde pero con mayor madurez, al grado de que su influencia se había de proyectar hasta el presente”.¹³

En Roma las familias se agruparon en *curias*, con su dios protector y su jefe y sacerdote llamado *curión*, después varias *curias* constituyeron las *tribus* y más tarde, cierto número de tribus habrían de poner los cimientos de las *civitas*, que quiere decir ciudad, de ahí viene el *cives* es decir el ciudadano. Los

¹³ *Ibidem*, p 24

romanos hablaban de la *civitas* para referirse a su organización política, equivalente a la *polis* de los griegos.

Para ubicarnos en la historia de Roma, se precisa delimitarla en el marco de las diferentes etapas, a saber: Monarquía, República e Imperio, que abarcó en su gran período doce siglos, del año 753 a. de C., al 476 d. de C.

En el marco de este proceso histórico fue apareciendo en forma paulatina la legislación romana; en efecto, se dice que el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha entre los *patricios* y los *plebeyos* de la antigua Roma, que eran dos clases sociales de aquella época. Los *plebeyos* presionaron a los *patricios* -clase dominante- y de esta lucha aparecieron primeramente los *tribunos de la plebe*, que fueron una especie de procuradores del pueblo, después, los *ediles plebis* o ediles plebeyos, que protegían los intereses y derechos de la plebe, posteriormente los *ediles curules*, iniciándose así el régimen edilicio y nació el municipio ya institucionalizado.

Sin embargo, es hasta la etapa del imperio cuando se afianza realmente la institución municipal, así fue como en el año 45 a. de C., Julio César emite una ley que será la clave para el municipio, la *Lex julia municipalis*, con la que logró unificar la dispersa legislación municipal.

Durante la expansión del imperio, el municipio fue el instrumento más eficaz que se aplicaba a los pueblos y ciudades políticamente dominadas por los romanos, que constituyó una forma de equilibrio político entre la ciudad dominada y Roma.

Por su parte, Rafael Bielsa explica que en la época imperial, y especialmente durante la vigencia de la *Lex julia*

municipalis, existieron localidades conquistadas llamadas *fora*, que fueron erigidas en ciudades autónomas conservando el nombre de *forum*, que: “tenían en su virtud facultad de ordenar su administración interior y correlativamente, sus habitantes tenían derecho de ciudadanía, pero por razón de esto último se les impuso la obligación de contribuir a las cargas *-munera-* del Estado, inclusive la del servicio militar, todo ello implicaba el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipia*, a las mismas ciudades o villas”.¹⁴

Asimismo, podemos mencionar los municipios llamados *caerites*, que contaban con todos los derechos excepto el *jus suffragii* y el *jus honorum*; tenían su propia administración, en ocasiones Roma les enviaba un *praefectus*, una especie de delegado.

Otra categoría fue el régimen municipal llamado *aerarii* que prácticamente no tenía ningún derecho, eran administrados por un *praefectus*, -delegado- que los gobernaba en nombre de Roma.

En el municipio romano se encuentran perfectamente definidos sus elementos; *territorum*, pueblo que se reunía en asamblea general y *curia* o cuerpo deliberante de magistrados, además los cargos municipales eran electivos y duraban un año. En cuanto a los funcionarios que existieron, según Adrián O. Carmona, fueron los siguientes :

“LOS DUMVIROS. Que constituían el órgano ejecutivo colegiado, con facultades legislativas y judiciales en cuanto a la administración de justicia.

¹⁴ Idem

LOS EDILES. A cuyo cargo estaban las funciones de policía en general seguridad, higiene, policía de costumbres, (espectáculos, juegos y moralidad pública).

EL CURATOR. Funcionario encargado de velar por los intereses fiscales.

EL DEFENSOR CIVITAS. Especie de *tribuno plebis* cuya misión principal era de controlar las rentas y defender a los contribuyentes en los abusos que contra ellos intentaban los recaudadores de impuestos”.¹⁵

Con la libertad municipal otorgada a los pueblos conquistados, el imperio romano se fortaleció y alcanzó su máximo esplendor. Finalmente fue invadido por los pueblos bárbaros, pero el arraigado régimen municipal continuó imperando.

Atinadamente Teresita Rendón Huerta afirma que: “El poder de Roma decaería, terminarían sus conquistas, pero lo que jamás terminaría, es el ejemplo histórico de su organización y el gran espíritu jurídico que animó a todos los actos del pueblo romano”.¹⁶

Por ello hasta nuestros días, se reconoce a los romanos como los grandes creadores del derecho.

¹⁵ Adrián O. Carmona. Programa de Gobierno Municipal, p. 67.

¹⁶ Teresita Rendón Huerta Barrera. Op. cit , p 58.

3. España

La institución municipal en España, es de gran relevancia en virtud de que finalmente es el municipio español con su gran influencia greco-romana, visigótica y árabe, la que llegaría al pueblo mexicana o azteca, a través de la conquista.

Es posible afirmar que España tuvo una larga y variada influencia y tradición municipalista en la antigüedad; primero en virtud de haber sido provincia del gran imperio romano, durante el cual se implantó el municipio como medio de dominación, pero permitió a algunas localidades españolas organizar libremente municipios.

A la caída del imperio romano hacia el año 476 d. de C., los visigodos incursionaron y conquistaron la península ibérica y en España conservaron la institución municipal romana, revitalizándola en algunos aspectos. Su presencia en España, abarcó desde la caída del imperio romano hasta la llegada de los árabes en el siglo VII. Durante dicho período, habrían de influir la figura municipal, *vr. gr.* se atribuye a los visigodos, el código de Alarico o *lex romana visigorum* donde existen importantes instituciones municipales, a saber:

El *conventus publicus vicinorum*, institución genuinamente visigótica que para el municipalista Ochoa Campos, “Era una asamblea integrada por los hombres libres de la ciudad o del distrito rural y no tenía funciones judiciales, sino administrativas. [...]. Es importante el *conventus publicus vicinorum*, porque de él resultó después el *concilium*, que era la reunión de hombres libres de una población y más tarde se derivó, primero en el *consejo abierto* y posteriormente, en el *consejo municipal*, acostumbrado tanto en España como en las

colonias americanas".¹⁷ Es decir, era la reunión de vecinos o aldeanos para resolver en la plaza pública las cuestiones de interés general que les atañía .

Del *conventus publicus vicinorum* proviene la idea de vecino, en razón de que el vocablo *vici*, significaba : Aldea y *vicinorum* los que son o pertenecen a la misma aldea.

En el código de Alarico antes citado, se establecieron las reglas minuciosas sobre estas reuniones o asambleas, en lo referente a su prelación en los asuntos, convocatoria a las mismas, votación de sus acuerdos, entre otras, es por lo que se considera que en ésta figura municipal de la España medieval, encontramos el antecedente más claro de los cabildos abiertos.

A partir de la llegada de los árabes a España, en el año 711 d. de C., se experimenta un cambio en sus instituciones municipales, hecho que registra una nueva influencia, así por ejemplo la figura del alcalde, es una típica figura árabe.

Los alcaldes, durante la dominación árabe en España, eran los representantes del califa, con funciones de supervisores, entre otras.

La palabra *alcalde* se deriva de los prefijos: *Al* que es el símbolo de señorío, de respeto, y *Kade* que significa juez. Las autoridades de influencia árabe en España fueron:

LOS ALKAIDES. Con funciones de vigilancia en las prisiones, antecesores de los alcaides o carceleros que aún subsisten.

¹⁷ Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal, p 89.

LOS ALGUACILES. Eran los policías encargados de la vigilancia.

EL ALMOFACUM. Controlaba los mercados públicos, resolvía las controversias comerciales. Llegaron a existir en el Ayuntamiento de la ciudad de México.

LOS ALARIFES. Jefes de obras públicas.

Sin duda la figura más importante fue la del ALCALDE que se convierte en autoridad determinante del municipio español.

Sin embargo, el máximo esplendor de la institución municipal en la antigua España, fue durante la etapa de la Reconquista, en el siglo X, cuando los reyes cristianos emprendieron una gran guerra contra los árabes y como estrategia “en ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a los moradores”.¹⁸

Dichos privilegios constituyeron los *fueros municipales* o cartas pueblas, que eran prerrogativas otorgadas a los habitantes de las poblaciones municipales a efecto de garantizarles una serie de derechos, en compensación por su ayuda en las guerras contra los moros.

Aunado a los derechos otorgados por los monarcas a los municipios, éstos fueron presionando y adquirieron una gran presencia, “de este modo cada municipio tuvo su ley particular o

¹⁸ Teresita Rendón Huerta Barrera. El Derecho Municipal, p. 75.

fueros municipal por la que se regía”.¹⁹ Es precisamente en esa época cuando, “el municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político”.²⁰

De tal suerte que Arturo Llorente, al hablar del municipio español, comenta que, como en la antigua Hélade, los vecinos se reunían en asamblea llamada en este caso Consejo Abierto, a fin de resolver los asuntos de interés común, -y añade- “cuando se fue haciendo impracticable la democracia directa, apareció el consejo cerrado o Ayuntamiento, cuyos componentes fueron electos por los vecinos y surgió la democracia representativa”.²¹

En vista de lo cual se considera que los *fueros* dieron gran fuerza a los municipios españoles, donde las comunas llegaron a unirse en ligas. A esta época se le conoce como la época de oro de los municipios o época del movimiento comunero en España.

La unión de comunas representó un peligro para los monarcas, lo que trajo como consecuencia la famosa batalla de Villalar, el 23 de abril de 1521, en la que fue derrotado el movimiento comunero por las tropas de Carlos V, al tratar de defender heroicamente sus *fueros*. Con este hecho histórico se implanta la monarquía absoluta. El auge de la autonomía, la democracia y las funciones municipales, prácticamente desaparecen en los municipios, y sobreviene una dependencia de éstos respecto del rey, toda vez que por designación real se nombran en las comunas: alcaldes mayores, prefectos y corregidores.

¹⁹ Idem

²⁰ Idem.

²¹ Ibidem, p. 86.

Así fue como aparece en América durante la colonización, un municipio español diezmado por el robustecimiento del poder real y por lo tanto disminuido en las pocas libertades que le quedaban, pero va a encontrar cierto fortalecimiento, en la Villa Rica de la Vera Cruz, - verdadera cruz - el 22 de abril de 1519, fecha en que Hernán Cortés funda en las costas del actual estado de Veracruz, el primer municipio de la América Continental y de nuestro país.

III. LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN EL MÉXICO PREHISPÁNICO.

No obstante que algunos estudiosos de la materia municipal niegan la existencia del municipio en el imperio azteca, también hay estudiosos que sostienen su existencia antes de la llegada de los españoles al territorio que con posterioridad habría de ser la Nueva España.

Dentro de la primera postura, Teresita Rendón nos dice que esta corriente concluye en que “el municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de *calpulli*, y que cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios europeos”.²²

1. El calpulli azteca

El *calpulli* fue para esta cultura la base de su organización social, política y económica. Dicha institución contenía una doble significación: por una parte, la de barrio que encierra la idea de lugar, de asentamiento, de área, congregación de calles o casas; y

²² Idem.

por otra, el *calpulli* que para Alonso Zurita, citado por Lucio Mendieta y Nuñez en su obra el problema Agrario, “es un barrio de gente conocida o linaje antiguo”.²³

Por su parte el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al referirse a esta institución azteca, nos dice que: “Los *calpullis* eran entidades socio-económicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que tenían como origen un antecedente pasado también común, del que derivaban nexos familiares o de parentesco, sobre las que se asentó la unidad de dichas entidades”.²⁴ El mismo maestro Burgoa afirma que los *calpullis* constituyeron verdaderos municipios por contener todos los elementos que caracterizan a dicha institución.

El *calpulli* estaba formado por una alianza de familias con un gobierno representado en un consejo, formado por los jefes de cada familia, generalmente ancianos, quienes tenían la facultad de nombrar a los funcionarios del *calpulli*; éstos duraban en sus cargos de por vida y sus facultades eran de carácter administrativo y judicial. Entre esos funcionarios mencionamos los siguientes:

“EL TEACHCAU o Pariente Mayor. Era el de mayor rango, se encargaba de la administración de la localidad. Sus principales funciones eran administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del *calpulli*, el producto de las tierras; asimismo, cuidaba de la conservación del orden, era el encargado de que se impartiera justicia y del culto a sus dioses y antepasados.

²³ Lucio Mendieta y Nuñez. El problema Agrario de México, p. 16

²⁴ Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano, p. 886.

EL TECUHTLI. Era el jefe militar del *calpulli*, encargado de adiestrar a los jóvenes y dirigir las batallas en caso de guerra.

LOS TEQUITLATOS. Eran los encargados de dirigir el trabajo comunal.

LOS CALPIZQUES. Eran los encargados de la recaudación tributaria.

LOS SACERDOTES Y MÉDICOS HECHICEROS. Estaban encargados de la salud del *calpulli*.

LOS TLACUILOS. Eran los encargados de elaborar códigos, de llevar las crónicas del *calpulli* sobre los hechos históricos y leyendas. Estaban facultados para dar fe pública de los actos de carácter civil.

LOS TOPILES. Eran los policías o gendarmes a cuyo cargo estaba la vigilancia.²⁵

La liga de *calpullis* conformaba la tribu, cuyo órgano de gobierno era el consejo tribal, integrado por los parientes mayores y el *tecuhtli* de cada *calpulli*, “Este consejo era el que elegía por una vida al *tlatoani* máximo jerarca o gobernador de la tribu y al *tlacatecuhtli* o jefe militar, este último cargo que llegó a ser de mucha importancia”.²⁶

Estos cargos no desaparecieron en los municipios indígenas con la dominación española, sino más bien les dio un sentido más amplio dentro de su estructura política.

²⁵ Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal, pp. 34 y 35.

²⁶ *Ibidem*, p. 35.

IV. RÉGIMEN MUNICIPAL EN LA NUEVA ESPAÑA

El estudio sobre el municipio en la Nueva España, desde su aparición en la conquista y su organización durante la etapa histórica de la colonia, resulta de sumo interés, sobre todo, en virtud de lo expresado por Arturo Llorente, quien nos dice que: “A la extensión y riqueza de las civilizaciones prehispánicas vino a sumarse, a fundirse el antiguo y rico legado del mundo occidental, el que amalgamó entre otros elementos destacados, la sabiduría helénica, el genio latino, la capacidad creadora de los árabes y el espíritu renacentista”.²⁷

Con los grandes descubrimientos geográficos acaecidos a partir de 1492, España intensificó sus expediciones marítimas y conjuntamente con éstas llevó a cabo la conquista, ocupación y colonización de los territorios descubiertos.

Así, podemos afirmar que la colonización en América se inicia a través de la institución municipal. Al llegar Hernán Cortés a las costas mexicanas, instaló en lo que actualmente es el Estado de Veracruz, el primer municipio, el día 22 de abril de 1519, en un lugar que denominó la Villa Rica de la Vera Cruz.

En esa fecha comenzó a funcionar el primer ayuntamiento en lo que habría de llamarse la Nueva España, se eligió a dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y un justicia mayor, este último cargo recayó en el propio Hernán Cortés, quien además era el capitán del ejército.

²⁷ Arturo Llorente González. La Reforma Municipal en la Constitución, p. 94

Lo anterior se hizo a la usanza del municipio español, pues en España el gobierno de las ciudades residía en un consejo municipal o ayuntamiento.

De acuerdo con algunos especialistas, “el municipio que se trasplanta de España, recoge tres corrientes fundamentales que son: la visigótica con el *concilium*; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde”.²⁸

Durante la colonia en la Nueva España se puede decir que coexistieron el municipio indígena y el español, por lo que Arturo Llorente nos dice que; “del encuentro de ambas vertientes surgieron los atributos peculiares del pueblo mexicano, al igual que los valores esenciales de su idiosincrasia y cultura”.²⁹

El mismo Llorente afirma que las principales disposiciones normativas que dieron marco al municipio durante la colonia española, fueron en primer lugar las ordenanzas de Cortés, quien emitió una serie de disposiciones para el propio municipio español, donde regulaba el servicio militar, las obligaciones agrícolas, la repartición de tierras, la impartición de la religión católica a los indios, la obligación de resistencia a los españoles, entre otras.

En el año 1573, el rey Felipe II expidió las ordenanzas sobre el descubrimiento, población y pacificación de indios, vigente hasta 1776. Éstas regulaban la vida de la colonia en sus albores, establecían que se debía respetar el derecho de posesión de las tierras ocupadas por los indios al momento de fundar villas o pueblos españoles, establecía además las formalidades de su fundación y el nombramiento de sus autoridades. De esta forma

²⁸ Gobierno y Administración Municipal en México, p. 21.

²⁹ Arturo Llorente González. Op. cit., p. 94.

fueron apareciendo principalmente los municipios españoles, pero paralelamente existió el municipio indígena a imagen y semejanza de los primeros.

1. El Cabildo Colonial

Cabe destacar que durante esta época el municipio desarrollaba funciones administrativas y legislativas que emanaban de la reunión de los representantes de la comunidad, que se le denominaba cabildo y, en el caso de los pueblos de indios, consejo. Estos últimos se dice que llevaron una vida más democrática, sobre todo los que se mantuvieron alejados de la población española, ya que con el tiempo los primeros se corrompieron por la venta de regidurías.

El maestro Ochoa Campos, al referirse al cabildo de esta época, nos dice que tenía como una de sus principales funciones “la formación de sus ordenanzas que habían de ser mandadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero rigiendo de inmediato provisionalmente”.³⁰

Las ordenanzas que expidió el cabildo colonial, regularon diversos aspectos de la vida municipal y toda esta legislación creada constituía, a decir del mismo Ochoa Campos, “un admirable cuerpo de normas autónomas que lo mismo reglamentaban las cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público; las condiciones a que debían de sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos, los precios a los

³⁰ Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p 143.

que debían de venderse éstos; los requisitos que habían de llenarse para poder ejercitar varias actividades”³¹.

En otra de sus obras sobre el municipio, Ochoa Campos se refiere a las importantes funciones que desempeñaba el cabildo durante la época de la colonia, y enuncia las siguientes:

- El cuidado de la obra pública, como las casas del cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras.
- El cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en mercados y abastos.
- El cuidado y disfrute común de pastos y montes.
- El corte y plantación de árboles.
- El remate de derechos por venta de carne y pan.
- El repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos, vecindades, caballerías y peonías.
- La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- La atención de los servicios públicos de policía, agua potable, alumbrado y pavimento”³².

³¹ Ibidem, p. 146

³² Moisés Ochoa Campos. El Municipio su evolución Institucional, p. 136.

2. Los funcionarios municipales

En el desempeño de las funciones antes mencionadas hubo una serie de funcionarios y cargos dentro de la organización del ayuntamiento que, por su larga duración de la etapa colonial, variaron, pero mantuvo en forma casi permanente muchos de ellos. En este sentido Ochoa Campos nos dice que: “En general el Ayuntamiento estaba presidido por un Corregidor, constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil Mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los Capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento”.³³ Así podemos citar los siguientes:

LOS ALCALDES MAYORES Y ALCALDES CORREGIDORES. Desempeñaban funciones de inspección y vigilancia sobre muchos aspectos de la administración municipal; en algunos casos eran nombrados por el rey, en otros por el virrey o por la audiencia. A lo anterior Ochoa Campos agrega; “los alcaldes mayores, tuvieron su jurisdicción en las poblaciones de los indios y mestizos, en tanto que para las poblaciones de españoles, ejercían autoridad los alcaldes corregidores”.³⁴

Esta figura prevaleció durante un largo periodo de la colonia, hasta que la real ordenanza de Carlos III, en el año de 1786, la sustituyó por los intendentes, dándose una nueva etapa que acentuó el centralismo en la nueva España.

ALCALDES ORDINARIOS. Su designación o nombramiento se llevó a cabo de muy diversas formas: por el virrey, por los gobernantes de provincia y, en ocasiones, hasta por

³³ *Ibidem*, p. 146.

³⁴ *Ibidem*, p. 149.

elección popular. Muñoz y Ruiz Massieu, comentan que “los municipios contaban con dos alcaldes ordinarios quienes tenían fundamentalmente funciones judiciales, ya que conocían en primera instancia de asuntos penales y civiles del municipio”.³⁵ En este sentido también cabe señalar que sus resoluciones eran apelables ante la real audiencia, finalmente después de siglo y medio los alcaldes se redujeron de dos a uno.

REGIDORES. Integraban, junto con los alcaldes y el síndico, el ayuntamiento. Una de sus principales funciones era desde entonces aprobar conjuntamente, las ordenanzas municipales, además las regidurías se encargaban de “*regir*” o administrar en especial ciertas ramas de la administración: los bienes del municipio, su policía, urbanismo, abastos, licencias de mercaderes, etc.

“El oficio de regidor, -nos dice Ochoa Campos- reúne la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad, es el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas, que en otras épocas se ejercieron junto a las de carácter judicial”.³⁶

En un principio su designación fue de carácter popular y posteriormente fueron oficios vendibles en pública almoneda, que era una especie de subasta. Llegaron a ser perpetuos o cuando menos vitalicios. “Después de la adquisición del cargo; éste sólo podía suspenderse cuando el regidor observaba mala conducta y con previo juicio”.³⁷

³⁵ Virgilio Muñoz y Mario Ruiz, Massieu. Elementos histórico-jurídicos del Municipio en México, p. 36

³⁶ Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 152.

³⁷ Julián Salazar Médina Op, cit., p. 36

LOS ALGUACILES. Este cargo funcionó en dos niveles de jerarquía: el alguacil mayor y el alguacil menor; el primero era el directamente encargado de la seguridad pública, debía ejecutar las órdenes de encarcelamiento, custodiaba a los reos, visitaba las cárceles, procuraba mantener en buen estado la prisión municipal, realizaba rondas nocturnas para vigilar el orden en lugares públicos, aprehendía a los delincuentes que encontraba en flagrante delito -infraganti- poniéndolos a disposición del juez. Este funcionario para el desempeño de su cargo nombraba a sus alguaciles menores como auxiliares, a quienes tenía que pagar de su propio sueldo, por esta razón en muchas ocasiones los alguaciles menores fueron escasos.

LOS ALFÉRECES REALES. Era un cargo de gran honorabilidad y relevancia, tenían voz y voto en el cabildo y salarios duplicados al de los regidores, en caso de ausencia o muerte del alcalde, lo sustituían interinamente. Este funcionario portaba el pendón real en caso de festividades y ocupaba un lugar privilegiado en el ayuntamiento.

EL FIEL EJECUTOR. Obtenían el cargo por subasta en venta pública, tenían la función de vigilar todo lo relacionado con el abasto de la ciudad, en los pesos y medidas utilizadas en la actividad comercial.

EL PROCURADOR DE CABILDO. Este cargo se conoce actualmente con el nombre de síndico, y tiene como principal función la defensa de los derechos ciudadanos contra todos. En un principio fueron nombrados por los regidores y no eran integrantes del cabildo. Esta situación cambió y fueron posteriormente electos por la población y pasaron a ser miembros del ayuntamiento como encargados de la procuración de justicia.

EL ESCRIBANO. Obtenía el cargo por venta en pública subasta y entre sus principales funciones figuraba, llevar un libro para el asentamiento de actas y acuerdos del ayuntamiento, y estaba obligado a guardar secreto lo que en cabildo se tratase. Tenía la obligación de formar el archivo municipal y, gracias a esta figura, se cuenta con fuentes directas sobre la historia del municipio en la Nueva España.

Además de los funcionarios antes mencionados, existieron otros que nombraba el cabildo y dependían del ayuntamiento, y eran a decir de Ochoa Campos los siguientes:

“LOS DIPUTADOS DE POBRES. Que tenían a su cargo atender a los pobres en la cárcel.

LOS DIPUTADOS DE PROPIOS. Encargados de fiscalizar el manejo de fondos y velar por las finanzas del ayuntamiento.

EL OBRERO MAYOR. Que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas.

LOS DIPUTADOS DE FIESTAS. Que cuidaban de que fueran solamente celebradas las del aniversario de la conquista de Tenochtitlan; las de jura de los reyes; las pompas fúnebres a la memoria de los monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación.

LOS DIPUTADOS DE POLICÍA. Que conjuntamente con el corregidor integraban la Junta de Policía, encargada de cuidar el cumplimiento de los bandos y disposiciones relativos al ramo de seguridad pública.

LOS DIPUTADOS DE ALHÓNDIGAS Y PÓSITOS. Que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables.

UN CONTADOR. Encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del ayuntamiento.

UN FIEL. Encargado de marcar los pesos, pesas, romanas, marcas y medidas, por cuyo concepto el ayuntamiento cobraba los respectivos derechos.

UN VEEDOR DEL MATADERO. Que tenía obligación de asistir por la mañana desde las cinco horas, al rastro de la ciudad, a fin de inspeccionar la matanza, revisar el ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio rastro.³⁸

Otros autores agregan entre los funcionarios nombrados por el cabildo a los jueces de carros y de coliseo, los primeros controlaban los carros de recolección de basura y los segundos cuidaban el buen estado del teatro de la ciudad.

Es importante hacer notar, que muchos de los cargos anteriormente mencionados aún prevalecen aunque han diversificado sus funciones y cambiado su denominación.

3. La hacienda.

Durante la época de la colonia, el municipio contaba con dos clases de bienes; los comunes, que la población podía usar sin restricciones, y los bienes propios, que generalmente consistían

³⁸ Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 147.

en tierras que le pertenecían. Además, formaban parte de su hacienda los arbitrios.

Los bienes propios eran dados en arrendamiento o el ayuntamiento los administraba y obtenía así un ingreso que era destinado a cubrir el gasto público.

Los arbitrios eran ciertos impuestos que establecía el ayuntamiento con previa autorización del Rey, y consistían en: sisas, derramas, contribuciones y concesiones:

La sisa. Era un impuesto que se cobraba por la venta de determinadas mercancías, y los recursos que se obtenían se aplicaban específicamente a una obra pública determinada.

Las derramas. Era el pago que hacía la población por algún beneficio o servicio recibido por el ayuntamiento.

Las contribuciones. Eran impuestos muy parecidos a las derramas, que los vecinos pagaban al haber sido beneficiados por la realización de alguna obra, por ejemplo, la construcción de canales de desagüe, puentes, caminos, etc.

Las concesiones. Eran tributos que le pertenecían al Rey quien los concedía a algunos municipios.

Las anteriores formas tributarias de la colonia integraban la hacienda municipal; sin embargo, ésta fue muy limitada por la centralización fiscal que le impidió captar importantes ingresos al ayuntamiento.

4. Instituciones de abasto

En la época colonial en la Nueva España, a la usanza de la antigua España, se establecieron los pósitos y las alhóndigas, estas instituciones funcionaron como almacenes de semillas y alimentos, y beneficiaron la actividad comercial entre la población.

Los pósitos. Eran centros de almacenamiento de semillas y alimentos de carácter previsor, ya que para el caso de que se perdieran las cosechas por mala temporada de lluvias, por plaga, o por cualquier otro siniestro, se disponía de la reserva alimenticia almacenada en los pósitos, la cual era administrada por el ayuntamiento y consistía en compras de trigo, maíz, cebada y otros granos adquiridos en la época del año en que fueran más abundantes, vendiéndose en la temporada en que pudieran obtenerse mayores ganancias para el fondo del erario municipal, o bien se disponía de ellos en los casos de la necesidad pública antes mencionadas.

Las alhóndigas. Este centro de abasto tuvo como principal objetivo evitar el intermediarismo en las relaciones comerciales, vinculando lo más directamente posible al productor con el consumidor. Diversos productos como: trigo, harina, cebada y otros, eran concentrados en la alhóndiga con el fin de que fueran comercializados a precios accesibles a la población. El encargado de la alhóndiga vigilaba que se respetaran los precios establecidos.

V. EL MUNICIPIO MEXICANO DURANTE SIGLO XIX.

En los albores del siglo XIX, la serie de causas externas que acaecían en Europa y las internas de nuestro país, dieron lugar a la independencia nacional.

Sin embargo, se considera que las verdaderas causas internas del movimiento de independencia de México, fueron las condiciones creadas a través de tres siglos de dominación española, las humillaciones a los criollos más instruidos, que deseaban gobernar, pero eran discriminados por el origen de su nacimiento, así como el maltrato y explotación a los mestizos e indios.

Entre las causas externas, podemos apuntar como la más importante, la invasión a España por Napoleón Bonaparte en 1808, con lo que obtiene la abdicación de Fernando VII y nombra rey a su hermano José Bonaparte. Este acontecimiento produjo repercusiones en la Nueva España, que al recibir la noticia, presentó al gobierno de la colonia el dilema de acatar o no las órdenes del nuevo régimen.

Los españoles peninsulares trataron de mantener el estado de las cosas existentes hasta la reincorporación de Fernando VII, mientras los criollos que habían despertado su sentimiento nacionalista, vieron la oportunidad de independizarse de la metrópoli, y se pronunciaron porque la Nueva España asumiera su soberanía. De esta forma, "el ayuntamiento del siglo XIX, -nos dice Calzada Padrón- levantó la primera voz para exponer la doctrina de la soberanía popular".³⁹

³⁹ Feliciano Calzada Padrón Municipio Libre, p. 48.

Así, el municipio jugaría un papel muy importante y, por tal motivo, se le ha llegado a considerar el precursor del movimiento de independencia. El principal protagonista de esta actividad municipal fue el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del ayuntamiento de la ciudad de México que “habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía, quien afirmaba que nadie podía nombrarle soberano a la nación sin su consentimiento”.⁴⁰

Afirma Ochoa Campos que nuestro concepto de soberanía nacional “arrancó de la soberanía popular con el licenciado Verdad, se hizo liberal con Hidalgo y adquirió su avanzado carácter social con la genial clarividencia de José María Morelos”.⁴¹

A continuación, al hacer referencia al municipio mexicano durante el siglo XIX, me baso en las importantes disposiciones que se establecieron sobre esta institución, en cada una de las Constituciones que tuvieron vigencia en nuestro país.

1. Constitución de Cádiz (1812)

En la Constitución de Cádiz, se reglamentó por primera vez al Municipio, en el Título VI denominado: Del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos; en donde se dedica una especial y detallada atención a los municipios, y hace referencia entre otros importantes aspectos, a la elección popular de los alcaldes, regidores y síndicos (Art.309), y así como a la no reelección del que hubiere ejercido alguno de estos cargos, sin

⁴⁰ *Ibidem*, p 47

⁴¹ Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p 189.

que pasaran por lo menos dos años y donde el vecindario lo permitiera.

Por esa razón, Ochoa Campos en su obra *la Reforma Municipal*, comenta que esta Constitución, “estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México, el nefasto sistema de los jefes políticos, que duró todo el siglo XIX y que presidía el gobierno del municipio, sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos”⁴²

El establecimiento de la elección popular de los miembros del ayuntamiento, constituyó un considerable avance en la vida democrática de los municipios, sin embargo, como ya se dijo, también se implementó la figura de los jefes o prefectos políticos, que tan negativos resultaron para nuestro país a lo largo de todo el siglo XIX.

Es importante hacer notar que en la Constitución gaditana encontramos un claro antecedente sobre la facultad legislativa del ayuntamiento, consagrada actualmente en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal, en virtud de que la primera, también estableció que estaría a cargo de los ayuntamientos: “formular las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial que la acompañará con su informe” (artículo 312).

Además el referido artículo, señaló algunas funciones al ayuntamiento que eran básicamente las de atender la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, conservar el orden público, la sanidad, la recaudación y manejo de propios y arbitrios, vigilar el sostenimiento de las escuelas primarias, la beneficencia, los

⁴² *Ibidem*, p 224

puentes, caminos vecinales, las cárceles municipales, y en general la obra pública (Artículo 312).

En síntesis, esta Constitución le reinstauró a la institución municipal un régimen democrático para nombrar a los funcionarios del ayuntamiento, estableció su renovación anual y la no reelección relativa de los mismos, además señaló los requisitos para poder desempeñar funciones municipales .

A mediados de 1814, Fernando VII, suspendió la vigencia de la Constitución de Cádiz y disolvió las Cortes, lo que provocó el regreso al absolutismo.

2. Constitución de Apatzingán (1814)

En octubre de 1814, el congreso de Anáhuac, convocado por José María Morelos, promulgó la Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, documento en el que Morelos pudo reflejar su gran ideario nacionalista y buscó sentar las bases para la organización del Estado Mexicano.

No obstante, muy poco se refirió al municipio, únicamente cuando señala que: “En los pueblos, villas y ciudades, continuarán respectivamente, los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones, que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bienestar y felicidad de los ciudadanos” (Artículo 208).

De lo antes expresado resulta evidente que la Constitución de Apatzingán no introdujo ningún cambio en la institución municipal.

3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

A partir de 1821, año en que se consumó la independencia, se formaron dos bandos políticos en México, los monarquistas y los republicanos. El resultado de esta confrontación, fue la aparición de la Constitución Federal de 1824, donde se estableció que: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal” (Artículo 4). Es decir, un sistema de gobierno semejante al de los Estados Unidos de América. El poder legislativo era depositado en dos Cámaras, y el Presidente y Vicepresidente de la República, serían elegidos por las legislaturas de los Estados.

Sin embargo, no trata en su contenido la vida municipal, y brindaba a los Estados la completa libertad para organizar sus gobiernos y para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a la Constitución. Cada entidad federativa elaboraba su bando de policía, lo que ocasionó que los Estados siguieran aplicando disposiciones jurídicas municipales anteriores.

Dicha libertad propiciaba una situación irregular al no sentar las bases para que los estados, al ejercer su facultad legislativa, incluyeran un mínimo de garantías para el municipio.

El Doctor Burgoa Orihuela, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, al referirse al municipio del siglo XIX,

y en particular a la Constitución de 1824, nos dice que: “el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales”.⁴³

4. Siete Leyes Constitucionales (1836)

Con las Siete Leyes Constitucionales de 1836, según lo dispuesto por el artículo primero de la Ley sexta, se instauró la primera República centralista, dividiendo su territorio en departamentos que se subdividían en distritos y éstos, a su vez, en partidos. La misma ley, denominada: División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos, dedica una atención especial a los municipios, equivalentes a los “partidos” en que se dividió al territorio de los departamentos.

Se refirió al lugar donde debían establecerse los ayuntamientos, al número de alcaldes, regidores y síndicos, en cada uno reglamentó a los jueces de paz, así como a los requisitos para ocupar dichos cargos y las funciones y atribuciones que debían desempeñar.

En la Constitución de 1836 destaca lo relativo a las prefecturas y subprefecturas, que eran autoridades intermedias entre los municipios y el gobernador departamental. Este último nombraba a los prefectos y éstos a su vez nombraban a los subprefectos.

Por lo antes expuesto, podemos decir que resulta paradójico que los gobiernos federalistas y liberales no incluyeran

⁴³ Ignacio Burgoa Orihuela Op cit., p 978.

en las normas constitucionales la debida protección a los municipios y, en cambio, las disposiciones centralistas de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, fueron las que organizaron las funciones del ayuntamiento.

Al reinstaurarse el federalismo en 1847, se vuelve a dar vigencia provisional a la Constitución de 1824 y nuevamente los estados substituyen a los departamentos, y los ayuntamientos se organizan como antes de 1836, pero siguen vigentes las prefecturas.

Así, la organización de los ayuntamientos en esta época del siglo XIX, estuvo sujeta a los vaivenes del federalismo o del centralismo.

5. Constitución Política de la República Mexicana (1857)

La Constitución de 1857, precisó la organización del país en forma de república, representativa, democrática y federal, en forma muy superficial atendió la organización municipal y continuó manteniendo el régimen de las llevadas y traídas prefecturas. Éstas cada vez fueron adquiriendo más atribuciones y consecuentemente mayor poder dentro de los ayuntamientos, toda vez que estableció que en cada “partido” debía haber un prefecto en calidad de presidente de los ayuntamientos a su cargo y con atribuciones de jefe de policía.

En resumen, la Constitución de 1857 asestó un golpe mortal a los ayuntamientos, mermando su autonomía y, por otro lado, acrecentando las funciones del jefe político.

6. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)

Durante el efímero imperio de Maximiliano la organización municipal sufrió algunas modificaciones, sobre todo se adicionó el título de imperiales a las prefecturas, que serían encargadas del gobierno de los departamentos, que se dividieron en distritos, administrados por un subprefecto, nombrado por el prefecto imperial. Los distritos a su vez se subdividían en municipalidades y aquí encontramos los ayuntamientos integrados por un alcalde nombrado también por el prefecto imperial, salvo los alcaldes de las ciudades más importantes que eran designados directamente por el emperador; sin embargo, los ayuntamientos contaban con regidores que eran de elección popular.

Maximiliano de Habsburgo expidió, en 1865, la Ley de Policía Municipal, tal vez la más importante en cuanto a la reglamentación municipal para esta etapa donde se encargaba al municipio los servicios de tránsito, limpieza, alumbrado, seguridad pública, vigilancia de pesas y medidas, servicios contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, represión de la vagancia, la conservación de la moral pública y otros.

7. Época del Porfiriato

Con la restauración de la República, en 1867, “el sistema municipal -comenta el municipalista Ochoa Campos- se estabilizó, pero la dictadura de Porfirio Díaz convirtió a los municipios en el engranaje de su tiranía”.⁴⁴

⁴⁴ Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 190

A lo largo del prolongado gobierno del General Porfirio Díaz, el antimunicipalismo se acentuó, el centralismo y el control político aniquiló casi por completo la autonomía municipal. Los prefectos o jefes políticos, fueron delegados directos del gobierno central y actuaban con el más completo despotismo y arbitrariedad, sin ningún escrúpulo. Condenaron al municipio al alejamiento de su vida democrática; se llegó a considerar que la legislación municipal era inaplicable porque permitía el acceso a los cargos concejales a los más populares y no a los más preparados y buenos administradores aunque carecieran de popularidad pero que se identificaran con el régimen.

En consecuencia, los jefes políticos eran designados no electos y carecían del vínculo democrático y armonizador con la población, aunado a sus excesivas funciones; de tal forma que “así contribuyeron de manera acentuada al descontento generador del movimiento armado de 1910 y su actuación queda inscrita como una lacra del período que se comenta”.⁴⁵

Al referirse a los prefectos y jefes políticos, la municipalista Teresita Rendón Huerta afirma que; “el odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos a la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados, la implantación del municipio libre”.⁴⁶

El advenimiento de la revolución mexicana trajo consigo un nuevo orden jurídico municipal y la desaparición de las prefecturas.

⁴⁵ Arturo Llorente González, *Op. cit.*, p. 96.

⁴⁶ Teresita Rendón Huerta Barrera *Op. cit.*, p. 114.

8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Corresponde a Don Venustiano Carranza el gran mérito de iniciar la tan deseada reestructuración municipal, al expedir en Veracruz el decreto del 25 de diciembre de 1914, que reformaba el artículo 109 de la Constitución de 1857 y contenía el anhelo del pueblo de obtener la libertad y la democracia municipal, decreto que más tarde serviría de base para elaborar el actual artículo 115 constitucional.

Dicho de otra forma, en palabras de la municipalista antes citada, “habiendo sido derrocado el General don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional; ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obedeciendo a tal reclamo, se instaló el congreso constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aún vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas”.⁴⁷

Esta Constitución es la máxima expresión de la Revolución Mexicana, ya que plasmó los más anhelados principios como el de la No Reelección y al lado de éste, los derechos de la tierra, del trabajo y en su artículo 115 el Municipio Libre.

Como una reacción al régimen de Gobierno de Porfirio Díaz, en que los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país, lo que, como he apuntado, provocó la justa demanda de la revolución que exigía la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas y el establecimiento del municipio libre, en

⁴⁷ Idem.

consecuencia los primeros planes y programas revolucionarios se refirieron al municipio y postularon en ellos la libertad municipal, a continuación nos referimos a algunos de estos documentos:

8.1. El programa del partido liberal mexicano

En el Plan del Partido Liberal Mexicano del 1º. de junio de 1906, intervinieron los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón y se estableció en el artículo 45, “la supresión de los jefes políticos”, y en el 46 se señalaba “la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal”.

8.2. El Plan de San Luis Potosí

Este plan del 5 de octubre de 1910, fue lanzado por Don Francisco I. Madero y en él convocaba a los pueblos del país a tomar las armas el 20 de noviembre del mismo año para derrocar la dictadura de Porfirio Díaz y en el apartado de las consideraciones expresaba: “La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”. Agregaba el señor Madero: “Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”.⁴⁸

En el cuarto punto de los once que contenía el Plan se refería al principio de No Reelección del presidente y

⁴⁸ Manuel González Ramírez, citado por Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 313.

vicepresidente de la República, gobernadores de los Estados y presidentes municipales. Sin embargo, en forma concreta nada señaló a favor de los municipios, y el haber sido tan efímero el período de gobierno de Don Francisco I. Madero, ya que apenas pudo mantenerse algunos meses en la Presidencia de la República antes de sucumbir derrocado por Victoriano Huerta, lo que seguramente ocasionó que no le diera la debida atención a la cuestión municipal.

8.3. El Plan de Ayala

En Villa de Ayala, estado de Morelos, el 28 de noviembre de 1911 se formuló el Plan de Ayala, dirigido por el General Emiliano Zapata en el que se proclamó el derecho de la tierra y no incluyó aspectos municipales.

No obstante lo antes mencionado, el ideario de Zapata planteaba seriamente en la necesidad de reivindicar al municipio otorgándole libertades, motivo por el cual el 15 de septiembre de 1916 dictó en su cuartel general de Tlaltizapán, Mor., la Ley General sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos que constaba de 22 artículos y en la que se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Con esta ley zapatista se pretendió hacer del municipio una entidad libre de toda tutela de gobierno en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus autoridades y a la participación de los vecinos del municipio en la organización de sus localidades.

8.4. El Pacto de la Empacadora

El Plan o Pacto de la Empacadora de Pascual Orozco firmado en la ciudad de Chihuahua el 25 de marzo de 1912, puntualizó en su contenido aspectos importantes sobre el régimen municipal, en virtud que se refirió a que por medio de la revolución se haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos. Además estableció la supresión en todo el país de los jefes políticos, cuyas funciones deberían ser desempeñadas por los presidentes municipales.

8.5. Plan de Guadalupe

El Plan de Guadalupe fue el punto de partida del movimiento carrancista en donde se desconoció a Victoriano Huerta como presidente, el cual en un principio no contempló aspectos municipales. Sin embargo, la gran vocación municipalista de Don Venustiano Carranza motivó que, con fecha 12 de diciembre de 1914, se hicieran adiciones a este Plan y fue entonces cuando se incluyeron importantes disposiciones para el establecimiento de la libertad municipal como institución, adiciones que constituyeron el antecedente directo del actual artículo 115 constitucional.

CAPÍTULO SEGUNDO

GÉNESIS DEL ARTÍCULO 115 EN EL CONSTITUYENTE DE 1917

Este capítulo trata sobre la génesis del artículo 115, como resultado de la decisión tomada por el Congreso Constituyente de 1917, precepto que expresa la base jurídica más importante del Municipio Libre en nuestro país.

Cabe destacar la aportación hecha por don Venustiano Carranza, al expedir en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914, un decreto relativo a la libertad municipal, que es el antecedente inmediato del artículo 115 constitucional y que le sirvió de base para la elaboración del proyecto de constitución que presentó al Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro de Arteaga. Fue legitimado por la celebración de elecciones, para el período único de sesiones, del primero de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, constituyente que como lo expresó el propio Venustiano Carranza, Jefe del Ejecutivo Federal, en la sesión solemne de clausura del Congreso “sería el más notable y fecundo que registrara la historia mexicana”.⁴⁹

I. PROYECTO DEL ARTÍCULO 115 DE VENUSTIANO CARRANZA

El proyecto del artículo 115 del Primer Jefe Don Venustiano Carranza, fue admitido sin objeciones, aún cuando los constituyentes pronto se dieron cuenta que adolecía de un

⁴⁹ Diario de los debates del Congreso Constituyente, p. 846.

elemento indispensable: la autonomía financiera del Municipio, por tal motivo la Comisión de Constitución, adicionó una fracción, que fue precisamente el hecho que dividió al constituyente y que originó amplios, intensos y concienzudos debates.

A continuación transcribimos el texto del proyecto original del artículo 115, presentado al Constituyente por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza:

“Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

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

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado el ciudadano mexicano por nacimiento”.

En consecuencia, la segunda Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara Corona, Hilario Medina y Arturo Méndez, con base en el proyecto de Carranza, propuso el siguiente texto:

“De los Estados de la Federación.

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

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos 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.

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

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

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

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

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

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

*Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento”.*⁵⁰

Este texto fue presentado por la Comisión, para ser discutido en el seno del Congreso con los resultados que en seguida se comentan.

⁵⁰ *Ibidem*, pp 632 y 633.

II. EL DEBATE EN EL SENO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

La tarde del miércoles 24 de enero de 1917, se puso a discusión del Congreso el artículo 115 y los puntos de debate fueron principalmente sobre la fracción II, en lo relativo a la autonomía financiera y competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para resolver los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado.

Durante los debates del Congreso Constituyente se discutieron varias concepciones del Municipio Libre y se señaló repetidas veces, que sin independencia económica no podría existir autonomía política.

Como ya hemos apuntado, la primera fracción fue aprobada por la asamblea constituyente y en la misma se consagraba la libertad municipal.

Por el contrario, la fracción II propuesta por la Comisión, en la cual se le daba intervención a inspectores dentro de la vida municipal, suscitó una clara oposición. Entre los oradores más preclaros, de verdadera convicción y reciedumbre, destacaron:

Heriberto Jara Corona, -miembro de la Comisión- es quien se dirige a los diputados para expresar que: “la fracción II del artículo 115, fue expuesta por la Comisión en los términos que fuera congruente para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario [...] no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, -sostiene que- al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida casi insignificante”.⁵¹

⁵¹ *Ibidem*, p. 636.

Al respecto, el maestro Calzada Padrón comenta que “con estas palabras el Diputado Jara ponía el dedo en la llaga en aquel histórico debate”.⁵²

El Diputado Jara, en su elocuente participación, hace una brillante defensa de la fracción II del artículo 115, en los términos en que se presentó por la Comisión de la cual formaba parte y entre otras consideraciones, dijo: “...queremos que el gobierno del estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero, que el padrino o abuelo le han dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas [...] los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio, lo que tanto se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado [...] así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión, en la forma en que lo ha expuesto la Comisión”⁵³ (aplausos).

⁵² Feliciano Calzada Padrón Op. cit., p. 93

⁵³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, p. 637.

En forma ilustrativa nos hemos extendido transcribiendo algunos párrafos del diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917, porque dicha discusión es fundamental para conocer las razones que tuvieron los diputados para dar su actual estructura constitucional al Municipio mexicano. Y citando las palabras de Calzada Padrón: “Todo ello nos da la certidumbre de que en el constituyente predominó una clara y bien orientada corriente municipalista, emanada de la revolución”.⁵⁴

En este histórico debate, el Diputado Rafael Martínez de Escobar, se opone a la tesis expuesta por el Diputado Jara Corona sobre la fracción II, y dijo: “...no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora”. [...] Los municipios creo yo que únicamente deberán recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿por qué? -añade- porque los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Pues bien, -siguió diciendo- el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio; máxime señores diputados, con la renovación, periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas, de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre

⁵⁴ Feliciano Calzada Padrón. Op cit., p. 95.

el Municipio, y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del Municipio al Estado; por eso me rebelo en cierta forma contra esa parte de la fracción II, es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio, que sólo significa subordinar los ayuntamientos al Estado. [...] La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en términos del dictamen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115”.⁵⁵

Asimismo, el Diputado Martínez de Escobar, se opuso a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado, y al respecto propuso que debería ser el Congreso Local de cada Estado o el Supremo Tribunal de Justicia de la entidad correspondiente, el que atendiera dichos conflictos y terminó su intervención diciendo: “... me revelo contra la fracción II de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del Municipio, que la quiero, la anhelo, ya que yo desearía un verdadero Poder Municipal, con todos los caracteres constitucionales de un Poder; y aquí en el fondo de estas libertades, aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el Municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada por esa intervención de las legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal”.⁵⁶

Prosiguió el debate y en uso de la palabra el Diputado José Álvarez pidió la aprobación de la fracción II, tal como estaba redactada por la Comisión Dictaminadora, por considerar que no

⁵⁵ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, p. 638.

⁵⁶ Ibidem, p. 639.

lesionaba la autonomía municipal. Decía que el nombramiento de inspectores por parte del Estado sólo implicaba que vigilarían lo que le correspondiera de rentas y la contabilidad municipal, sin autoridad para intervenir en ella. Finalmente dijo; "...es positiva la intervención de la Suprema Corte en los conflictos hacendarios, porque así la resolución queda fuera de la competencia de los involucrados".⁵⁷

Otro de los diputados que también se manifestó en favor de la libertad económica del municipio, fue Cayetano Andrade, y al respecto señaló la importancia de que los municipios, que son la base del régimen republicano, tuvieran libertad económica para superar la etapa de que sólo eran considerados celdillas, sujetas a movimientos generales. Por otra parte, se pronunció en relación con la intervención de la Suprema Corte de Justicia en conflictos hacendarios entre el Estado y el municipio y dijo; "...Es conveniente que la Suprema Corte de Justicia sea la que decida en los conflictos, porque todos ustedes saben que un juez no puede ser parte en un conflicto judicial..."⁵⁸ Se pronunció por la inconveniencia de que el Estado nombrara inspectores para vigilar la contabilidad municipal y sobre la recaudación de impuestos dijo: "...es conveniente que el Municipio recaude sus propios impuestos y los del Estado, para no crear confusión al establecer dos oficinas recaudadoras".⁵⁹

Resultó que la discusión pasó de la defensa a la autonomía económica municipal, al hecho de que se debían o no establecer una o dos oficinas recaudadoras: la tesorería municipal y la recaudación de rentas del Estado.

⁵⁷ *Ibidem*, p 641

⁵⁸ *Ibidem*, p 643

⁵⁹ *Idem*.

En su turno el Diputado Cepeda Medrano, se pronunció en contra de la intervención de la Suprema Corte en los conflictos hacendarios entre el Municipio y el Estado y en favor del establecimiento de dos sistemas de recaudación.

Al hacer uso de la palabra sobre la discusión de la fracción II del artículo 115, el Diputado Hilario Medina se pronunció por una hacienda municipal libre y justifica que el municipio recaude todas las rentas y que intervenga la Suprema Corte en conflictos hacendarios.

En relación con la fracción II del artículo en discusión, el diputado por el Estado de Guanajuato, Fernando Lizardi se pronunció porque en cada entidad se legisle sobre las particularidades del Municipio y consideró a éste, como la primera expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales.

Lizardi, criticó el hecho de que se quisiera extremar el detalle de la elaboración del artículo 115, "...ya que una Constitución -dijo- sólo establece normas generales, mientras que las leyes reglamentarias y de legislación particular sí se ocupan de especificidades".⁶⁰ Y proponía que la fracción II quedara formulada en la forma siguiente: "Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local".⁶¹

A continuación hizo uso de la palabra el Diputado Esteban Baca Calderón y, sobre el texto de la fracción en cuestión, manifestó su anuencia en que la legislatura de un Estado fuera el único órgano competente para expedir leyes obligatorias para los

⁶⁰ Ibidem, p. 654.

⁶¹ Ibidem, p. 655.

ciudadanos de un Estado. Aseveró que las legislaturas locales debían señalarle al Municipio cuáles serían sus recursos y que el Estado delimitara los suyos, para así evitar los conflictos y que por lo tanto se tuviera que recurrir a la Suprema Corte, ya que el Estado debería resolver sus dificultades. – y afirmó:- “Creo que los municipios no deben ser un conglomerado en el campo económico de la Suprema Corte de Justicia, convirtiendo todo el vasto territorio nacional en una República central tiránica y despótica en el campo hacendario, porque todos los ayuntamientos harían como el muchacho consentido que está llorando a cada momento para que le den lo que pide, y eso sucedería con los ayuntamientos y la Suprema Corte de Justicia...”⁶²

Nuevamente intervino el Diputado Hilario Medina, para justificar la propuesta original de la citada fracción II del artículo 115 y dijo “...que los municipios recojan todas las rentas y que sea el Municipio el que contribuya a los gastos del Estado. El Municipio como lo está en el dictamen de la Comisión, viene a ser una entidad de mucha importancia por ser la celdilla fundamental de la organización mexicana...-agregó-...la libertad municipal está perfectamente garantizada, tanto de los atentados que pueda hacer el Gobierno del Estado, como de la invasión que pueda hacer cualquiera de las autoridades. Yo me permito poner como ejemplo el caso de del Congreso Constituyente, donde se ha visto el celo con que todos hemos defendido los intereses de nuestro Estado, sin que por eso se nos pueda tachar de localistas. Ese mismo fenómeno se repite en las legislaturas locales y entonces tengo derecho de afirmar los derechos municipales, y que los poderes legislativos van a ser de hoy en adelante la representación genuina de los municipios, no van a ser el instrumento de unos cuantos poderosos. -Agregó- Yo defiendiendo

⁶² Idem.

con todos mis esfuerzos; yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz, la idea fundamental de que el Municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay Municipio. -finalizó diciendo- Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario y os aseguro señores que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la patria, porque el bien de la patria estará íntimamente ligado al Municipio Libre, y a su vez, éste tendrá por base la absoluta independencia económica”.⁶³

El debate concluyó en aquella gran sesión del Constituyente en pro de la libertad municipal, en la que tomó parte también, el diputado sinaloense Cándido Avilés, y se levantó la sesión con la participación de Alberto M. González, diputado por el Estado de Hidalgo.

Después de esta larga discusión, las dos cuestiones que no encontraban solución eran: el establecimiento de una tesorería municipal y de una oficina recaudadora de rentas del Estado y la autoridad que debería resolver los conflictos que se suscitaran en la relación hacendaría entre el Municipio y el Estado.

En la sesión del 25 de enero de 1917, se procedió a la votación de la fracción II del artículo 115, y se desechó el primer dictamen de la Comisión por 110 votos en contra y 35 a favor.

En la sesión del 30 de enero de 1917, una vez más se puso a discusión la referida fracción II del artículo que se comenta, con el voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, quienes presentaron un nuevo proyecto y manifestaron que: “Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la

⁶³ *Ibidem*, p. 657

Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones surgidas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del Municipio, quitando la facultad de la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

*“II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que el Estado otorgue a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva”.*⁶⁴

Sin embargo este nuevo proyecto también fue desechado.

Por último el Diputado Gerzayn Ugarte dio forma a la redacción definitiva de la fracción II del artículo 115, la cual resultó aprobada por el Honorable Congreso, la madrugada del día 31 de enero de 1917, en los términos siguientes:

*“Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”.*⁶⁵

La tarde del miércoles 31 de enero de 1917 se verificó en la sexagésima sexta sesión solemne, la clausura del periodo único

⁶⁴ Ibidem, p. 771

⁶⁵ Ibidem, p. 821.

de sesiones del Honorable Congreso Constituyente, que representaba dignamente la voluntad soberana del pueblo, según lo expresó Don Venustiano Carranza en ese acto.

En su discurso el diputado Medina dijo que la Carta Magna era, “la semilla de la revolución hecha Constitución y hecha Ley”.⁶⁶

Finalmente, la autonomía financiera quedaba supeditada a las legislaturas locales. Al respecto, la municipalista Rendón Huerta Barrera, en su obra sobre *Derecho Municipal*, nos dice que: “De cualquier forma, y aun a pesar de sus defectos, es encomiable la inclusión del Municipio, propuesta por Don Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro; ya que al tener cimiento constitucional esta noble institución, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.”⁶⁷

De esta manera, el Constituyente de 1917 aprobó el artículo 115, el cual queda textualizado de la siguiente forma:

“De los Estados de la Federación

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

⁶⁶ Teresita Rendón Huerta Barrera Op. cit., p. 117

⁶⁷ Idem.

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

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

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

El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

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

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con

*vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.*⁶⁸

El texto original de este artículo ha sido reformado y adicionado en varias ocasiones, reformas que más adelante comentaremos.

III. EL MUNICIPIO LIBRE

El decreto expedido en la ciudad de Veracruz el 25 de diciembre de 1914, por Don Venustiano Carranza, enunció por vez primera el principio de Municipio Libre, que como ya hemos dicho sirvió de base al proyecto que presentó el primer jefe del Ejército Constitucionalista, al Constituyente de Querétaro a fines de 1916. A pesar de que fue modificado por dicha soberanía se atribuye al señor Venustiano Carranza el merecido calificativo de “Apóstol del Municipio Libre”, que había sido uno de los postulados de la Revolución Mexicana de 1910, ahora consagrado en el artículo 115 de la Constitución de 1917, donde se estableció que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

De esta forma los Estados de la Federación al expedir sus respectivas constituciones y leyes orgánicas municipales, debían observar este principio.

El Municipio Libre mexicano surgió como una reacción contra la política intervencionista de la dictadura porfirista.

⁶⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, p. 122.

En cuanto a la defensa de la libertad municipal en el seno del Congreso Constituyente de 1917, ésta se encausó principalmente al aspecto financiero y no a la emancipación del Municipio en relación con el Estado, en virtud de que el sistema federal, considera al Municipio como parte de un Estado, al cual se encuentra circunscrito geográficamente y políticamente, por tal motivo debe existir una dependencia hacia el Estado.

La autonomía municipal se endereza contra la tendencia centralizadora del Estado, sin embargo, no se buscó transformar al municipio en un Estado soberano, sino precisamente que fuera parte integrante de éste, con la suficiente capacidad política y económica.

Por lo anterior, es preciso citar al maestro Enrique Sánchez Bringas cuando señala que: “es el Municipio una especie de circunscripción territorial de carácter político-administrativo, que se ubica dentro de un Estado y que entraña su carácter descentralizado. Pero tal carácter sólo tiene sentido en la medida en que la entidad municipal pertenece a algún orden político superior, en la proporción en que su espacio territorial se comprende dentro de un ámbito geográfico de mayor amplitud en el que se ejerce imperio estatal”.⁶⁹

Desde luego el histórico Congreso de 1917 buscó en la libertad municipal, la autosuficiencia económica de la institución como un medio para poder proporcionar los servicios públicos que le corresponden, y proveer de bienestar a la población, de tal suerte que pueda tener mayor participación en las tareas de desarrollo del país, ya que su precariedad es consecuencia de falta de libertad política y económica, por padecer los efectos negativos del centralismo, al cual ha venido superando

⁶⁹ Enrique Sánchez Bringas y otros. Reforma Municipal, p. 28.

paulatinamente para que los ciudadanos se identifiquen plenamente con su municipio.

El Municipio Libre, es la institución que rige nuestra vida política y ciertamente es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana porque no se le ha dado todo el vigor y trascendencia que debe tener como primer nivel de gobierno y como institución fundamental de la democracia a la que aspiramos.

1. Concepto

Hemos apuntado en el capítulo anterior que la institución municipal, surge realmente en el derecho romano ya que al expanderse el imperio se requirió de ésta para conceder autonomía política y administrativa a los territorios romanos, de lo cual resulta que etimológicamente la palabra municipio deriva del latín *municipium*, y éste de *munus*, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de *capio*, que quiere decir tomar, adoptar, hacerse cargo. Que en una traducción libre podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad.

Sin embargo volviendo a los orígenes del municipio en la antigua Roma durante el periodo del imperio, la institución municipal tuvo un significado más específico, que a decir de Teresita Rendón Huerta: “El término *municipium* deriva de *munia capere*, que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público”.⁷⁰

⁷⁰ Teresita Rendón Huerta Barrera Op. cit , p. 55.

Son muchos los enfoques desde los cuales se han formulado definiciones sobre el municipio, a continuación citamos algunas:

Por ejemplo, al interpretar el texto del artículo 115 constitucional, se establece que el Municipio: es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación.

Por su parte el maestro Sánchez Bringas afirma que: “El Municipio es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad autonómica de sus miembros. [...] Es la forma primaria de asociación que permite a sus integrantes afirmar su integridad y desarrollar con mayor facilidad sus acciones políticas”.⁷¹

Para la municipalista Teresita Rendón Huerta, el Municipio; “es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”.⁷²

Juan Ugarte Cortes, define al municipio en la forma siguiente: “Es una comunidad asentada sobre un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y auto-organizarse libre y democráticamente”.⁷³

Rivera Pérez integra en forma descriptiva los elementos de la institución municipal y menciona que: “Son unidades de concentración humana y de convivencia, delimitadas

⁷¹ Enrique Sánchez Bringas y otros. Reforma Municipal, p. 28.

⁷² Teresita Rendón Huerta Barrera. Op cit , p. 13.

⁷³ Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal, p. 203

territorialmente; de formación natural y no contractual. Reconocidas por el derecho, con personalidad de derecho público, base de la organización territorial, política y administrativa, regidas en forma republicana, representativa y democrática”.⁷⁴

Ochoa Campos análogamente a Max Weber, nos dice que el Municipio, “es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a *institucionalizar* las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local”. Añade este autor que: “Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos”.⁷⁵

Otra definición califica al municipio como “forma de gobierno republicano, representativo, popular que adoptan los estados para su régimen interior. Más explícitamente se le llama entidad *político-jurídica*, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines”.⁷⁶

Otros autores definen al municipio desde su propia perspectiva social, política, administrativa y legal, las cuales podríamos seguir enlistando; sin embargo, consideramos que con las definiciones que hemos citado, nos dan una idea clara sobre el significado del Municipio.

⁷⁴ José Rivera Pérez Campos. La Justicia en los Municipios, p. 13.

⁷⁵ Moisés Ochoa Campos. La Reforma Municipal, p. 29

⁷⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales, p. 212.

2. Nivel de Gobierno

La Constitución Federal, ubica al Municipio como un Nivel de Gobierno junto al de la Federación y al de los Estados, tal como lo podemos constatar en el texto de los artículos que citamos a continuación:

El artículo tercero de la Constitución Federal establece que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias...” -En su fracción VIII señala- ...El congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...”

Asimismo el artículo 31 constitucional en su fracción IV, impone la obligación a todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal o del Estado o municipio en que residan.

En estos artículos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ubica en primer término al Gobierno de la Federación después al de los Estados y finalmente al municipal.

Ubicado así el Municipio en relación jerárquica con el Estado y la Federación, tenemos que concluir que el poder municipal es el tercer nivel de gobierno.

Sin embargo desde otro punto de vista, si consideramos que la autoridad municipal es generalmente la primera instancia a

la que la ciudadanía acude en busca de servicios públicos, se debería considerar al Municipio como el primer nivel de gobierno en razón de su inmediatez con la población, como el primer peldaño en que la ciudadanía encuentra su representación primera.

IV. EL FEDERALISMO Y EL CENTRALISMO

El federalismo mexicano, según su fuerte corriente doctrinaria, encuentra su origen en los precedentes de descentralización política que representaron las diputaciones provinciales, creadas desde la Constitución de Cádiz de 1812, y en la relativa autonomía que gozaban los municipios en los primeros años del México Independiente, aunque por otra parte se atribuye a la influencia de los Estados Unidos de América

Los primeros documentos constitucionales en nuestro país que rompieron con el pasado centralista, fueron el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, de donde nace el Estado Federal mexicano, federalismo que se reitera en el Acta de Reformas de 1847, en la Constitución de 1857 y en la de 1917.

En la Constitución de 1824 no sólo se adoptó la República como forma de gobierno, contraria a la monarquía, sino que en un acto visionario el constituyente optó por el federalismo que originó la creación de los estados libres y soberanos. A este respecto, Emilio O. Rabasa expresa que: “el federalismo supone la existencia de un pacto federal, merced al cual se establecen unidades autónomas y soberanas en su régimen interior, pero sujetas a un lazo común y general que lo es la Constitución Federal”⁷⁷

⁷⁷ Emilio O. Rabasa. La Reforma Municipal en la Constitución, p. 83.

En tal virtud, el Estado Federal implica en sus características un gobierno central común a todo el territorio, creado y compuesto por varias entidades federativas que han pactado ceder parte de su soberanía al Estado Federal, con lo cual estos Estados miembros no son sujetos de Derecho Internacional, sólo ejercen su soberanía dentro de su respectiva jurisdicción.

Ahora bien, esta división federativa del poder implica la coexistencia de dos ámbitos jurisdiccionales -federal y local- y de tres órdenes de gobierno incluido el municipal.

Así, el sistema federal encuentra principalmente sus bases en el actual artículo 40 de nuestra Carta Magna, que establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (artículo 40 constitucional).

Se determina, por esta razón, un sistema de equilibrio y de distribución de facultades; sin embargo, en la realidad mexicana la concentración demográfica en la capital del país y las prácticas políticas centralistas le fueron quitando paulatinamente facultades a las entidades federativas, llegándose a acentuar un sistema prácticamente centralista, que afectó el desarrollo municipal. Lo mismo sucedió entre los estados y los municipios, tal como lo señalan Muñoz y Ruiz Massieu al decir que: “no otra cosa ha ocurrido tratándose de la relación existente entre esas entidades federativas y los órganos municipales que las componen”.⁷⁸ Esta

⁷⁸ Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu. Elementos histórico-jurídicos del Municipio en México, p. 27

situación erosionó gravemente la idea original del federalismo mexicano.

En relación con lo antes mencionado, cabe comentar que en la exposición de motivos de la iniciativa de Reformas y Adiciones del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, se dijo que: "...La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento del sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio"⁷⁹.

Por lo tanto, la reforma pretende la descentralización de la vida nacional y tiene la voluntad política de avanzar dentro del marco del federalismo.

En razón de que, como hemos anotado, el Municipio mexicano había llegado a apartarse un tanto del régimen federal, con el nuevo texto del artículo 115 constitucional por tanto podemos hablar de un nuevo federalismo en el país, aseveración que corrobora Jorge Sayeg, cuando señala que: "desde el 3 de febrero de 1983, ya no puede contemplarse al Municipio Mexicano como una institución desligada de nuestro sistema federal; pues si hasta dicha fecha ambas estructuras corrieron separadamente, a partir de entonces su marcha ha sido paralela, con mutua correspondencia y en recíproca interinfluencia"⁸⁰.

No obstante que con el nuevo federalismo se ha avanzado considerablemente en el fortalecimiento de la vida municipal y en la descentralización de la vida nacional, el centralismo en muchos

⁷⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, p. 130.

⁸⁰ Jorge Sayeg Helu y otros. La Reforma Municipal en la Constitución, p. 97.

aspectos políticos y económicos sigue siendo práctica cotidiana, en ocasiones motivado por la actitud sumisa de las autoridades municipales hacia las estatales y éstas a su vez mantienen una relación de subordinación ante las autoridades federales.

A este respecto, el maestro Sánchez Bringas, en su obra *Derecho Constitucional*, afirma: “Que el federalismo formalmente establecido en México carezca de eficacia no permite concluir que la forma de Estado sea negativa; lo que sucede es que en la realidad los saldos favorecen al centralismo ideológico que incide en las áreas económicas, políticas, jurídicas y sociales”.⁸¹ El mismo constitucionalista señala: “El federalismo podrá ser eficaz en la medida en que las normas constitucionales que lo sustentan sean respetadas, formal y materialmente, por todos los sectores de la sociedad. Mientras esto sucede, México seguirá viviendo un auténtico centralismo con expresión federalista o, si se quiere, un falso federalismo con esencia centralizadora”.⁸²

El hecho es que México ha vivido una contradicción histórica porque desde 1824 declaró un régimen federal, presuntamente descentralizado y la verdad es que el poder político y la administración pública se ha ejercido generalmente de manera centralizada. Hay una contradicción porque formalmente nos manifestamos como un régimen federal, pero realmente durante muchas generaciones de nuestra vida independiente, ha operado un régimen de tendencias centralistas.

⁸¹ Enrique Sánchez Bringas. *Derecho Constitucional*, p 328.

⁸² Enrique Sánchez Bringas. *Op cit*, p. 330

CAPÍTULO TERCERO

LA REFORMA MUNICIPAL

El presente capítulo está dedicado esencialmente al estudio de la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, por ser ésta la de mayor trascendencia en materia municipal. Sin embargo, cabe comentar en forma somera, algunas de las reformas y adiciones que en materia municipal ha tenido el texto original del artículo 115 de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.

La primera de las reformas del 20 de agosto de 1928, no tocó aspectos municipales. Fue en la reforma del 29 de abril de 1933, la que estableció la No Reección, absoluta y relativa. En el primer caso para los gobernadores de los estados, los cuales no podrían reelegirse para posterior periodo alguno. En el segundo caso se estableció que los miembros del ayuntamiento no podrían ocupar para el periodo inmediato siguiente los mismos cargos que ocupaban en el vigente, pero sí para los subsecuentes, situación que no estaba prevista en el texto original del artículo 115 de la Constitución de 1917, razón por la cual se presentaron tendencias reeleccionistas en los ayuntamientos, lo que motivó esta reforma.

La tercer reforma, se realizó el 8 de enero de 1943 y sólo se refería a que los gobernadores de los estados durarían en su cargo seis años y no cuatro como se encontraba establecido.

La cuarta reforma tuvo lugar el 12 de febrero de 1947 e introdujo el derecho de la mujer para votar y ser votada, únicamente para elecciones municipales.

La quinta reforma del artículo que se comenta, se efectuó el 17 de octubre de 1953, la cual modificó la reforma anterior y se confirma plenamente la ciudadanía de la mujer para participar en todos los procesos políticos del país.

La sexta reforma tuvo lugar el 6 de febrero de 1976, adicionó al original texto del artículo 115 constitucional, las fracciones IV y V para hacerlo congruente con las facultades que en materia de urbanismo y asentamientos humanos le otorga al municipio el artículo 27 constitucional.

La séptima reforma realizada en fecha 6 de diciembre de 1977, tuvo por objeto fortalecer la democracia, al ampliar el artículo 115 para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, en los municipios que tuvieran una población de 300,000 o más habitantes. En los ayuntamientos se implementaron los regidores de representación proporcional. Sin embargo, fueron muy pocos los municipios que contaban con la referida cantidad de habitantes. En virtud de la naturaleza de estas modificaciones al artículo 115 constitucional, se les denominó: La Reforma Política.

I. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983 AL ARTÍCULO 115.

La octava reforma fue aprobada el 1º de febrero de 1983, y se publicó en el diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo año, la cual analizaré detalladamente en su proceso legislativo, ya que es sin duda la de mayor trascendencia

constitucional en materia municipal, en virtud de que se otorgan mayores facultades y atribuciones a los ayuntamientos.

1. Iniciativa presidencial

El Presidente de México, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el 6 de diciembre de 1982, envió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa, citó los fundamentos históricos, ideológicos y jurídicos para transformar la vida municipal del país, y expresó lo siguiente:

“El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia

ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitación para la realización de nuestro proyecto nacional. [...] La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento del sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio”⁸³.

Así, la exposición de motivos del Ejecutivo Federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la federación y de los estados hacia el municipio, la cual lo privaba de su capacidad y recursos para desarrollarse en todos los aspectos y señala que había llegado el momento histórico de revertir dicha tendencia y de crear las bases para que con amplias facultades y atribuciones el Municipio pudiera fortalecerse en todos sus aspectos.

2. El debate en la Cámara de Senadores

Una vez que la Cámara de Senadores recibió la iniciativa de Reformas y Adiciones del artículo 115 Constitucional, la turnó a las Comisiones Unidas: de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Desarrollo Económico y Social. Posteriormente compareció ante esa Cámara de origen, el Secretario de Gobernación, en cuya exposición dio a conocer las razones que motivaron al Presidente de la República a proponer dichas Reformas y Adiciones al artículo constitucional que comentamos.

⁸³ Centro Nacional de Estudios Municipales, pp.129 y 130.

La referida comparecencia del Secretario de Gobernación tuvo lugar el 20 de diciembre de 1982, sólo seis Senadores inquirieron al compareciente y fueron; Yolanda Senties de Ballesteros, Andrés Henestrosa Morales, Raúl Salinas Lozano, Rigoberto Ochoa Zaragoza, Salvador J. Neme Castillo y Francisco José Madero González, este último cuestionó al Secretario Bartlett Díaz, sobre la facultad legislativa de los ayuntamientos para expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno.

Al respecto, el Secretario de Gobernación manifestó que; “la reforma perseguía lo contrario a la limitación de facultades de los ayuntamientos y que por eso precisamente se preceptuaba a nivel constitucional federal, su facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno y otras disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.⁸⁴

Las Comisiones Unidas de esta Cámara, emitieron su dictamen, en el cual hicieron un breve pero sustancioso recorrido histórico del municipio e introdujeron algunas modificaciones a la iniciativa, que expresaron de la siguiente forma: “Las comisiones han considerado conveniente modificar el último de los párrafos de la fracción I, en el que se prevé por la iniciativa que la falta de algunos miembros del Ayuntamiento en el desempeño de su cargo, se resolverá sustituyéndolo por su suplente, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley”.⁸⁵ Sobre este particular, Emilio Rabasa, expresa “es decir las comisiones mencionadas hacen suya enteramente la iniciativa de reformas y adiciones, con una ligera variante”.⁸⁶

⁸⁴ Emilio O. Rabasa. La reforma Municipal en la Constitución, p. 63.

⁸⁵ Ibidem, p. 69

⁸⁶ Juan Ugarte Cortés. La Reforma Municipal, p. 86.

Las Comisiones Unidas del Senado también consideraron conveniente suprimir la última parte del párrafo antes mencionado, aduciendo que la falta de uno o varios de los miembros del ayuntamiento que no constituyera mayoría, no debía forzar a preceptuar en el orden constitucional federal, a realizar elecciones y se proponía que en este caso se resolviera por las disposiciones locales.

La segunda modificación que introdujo el Senado a la iniciativa fue sobre la fracción X, que se refiere a los derechos de los trabajadores estatales y municipales. Realmente fue pobre la discusión del Senado en torno al dictamen que se comenta, como lo señala Juan Ugarte cuando apunta que: “apenas unos cuantos oradores tomaron la palabra con escasa convicción, con breve entusiasmo, supuesta la trascendencia de la materia”.⁸⁷

Una vez puesto a discusión el referido dictamen sobre las reformas y adiciones constitucionales al artículo que se comenta, sólo se inscribieron tres oradores para apoyar la Iniciativa del Ejecutivo.

El debate en la Asamblea del Senado, para la aprobación del dictamen, dio inicio con una petición del Senador Víctor Manzanilla Schiffer, en el sentido de que se aclararan los motivos por los cuales cuatro senadores del sector obrero objetaron un párrafo final del documento que se cuestionaba, el cual otorgaba facultades a las legislaturas de los Estados para expedir leyes que regularan la relación laboral de los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios.

La petición hecha por el Senador Manzanilla Schiffer encontró su respuesta en voz del Senador José Ramírez Gamero,

⁸⁷ *Ibidem*, p. 95.

quien sin ser miembro de la Comisión responsable, explicó la inconformidad manifestada por los aludidos senadores y dijo: que era debido a la contradicción que encontraron entre la fracción IX del artículo 115 de la iniciativa y la fracción X del artículo 73 constitucional, en razón de que esta última establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir leyes en materia de trabajo reglamentarias del artículo 123 de la Carta Magna, y en la fracción IX del artículo 115 de la iniciativa se otorgaba a las legislaturas de los Estados la facultad de dictar leyes que regularan la relación laboral de los trabajadores al servicio de los Gobiernos Estatales y de los municipios.

De esta manera quedó hecha la aclaración que pedía el Senador Manzanilla Schiffer.

No obstante la objeción que manifestaron los cuatro senadores del sector obrero, aceptaron en lo general el dictamen sobre la iniciativa.

Acto seguido, de los tres oradores inscritos, en primer lugar hizo uso de la palabra Miguel Borge Martín, de cuya intervención destaca lo siguiente:

“Ya no será el municipio una figura llena de significado pero vacía de oportunidades. Con la iniciativa se le convierte, conforme a la intención original del Constituyente del 17, en la instancia para recoger la participación directa de los ciudadanos, integrándola al proceso de transformación nacional...”⁸⁸ Y se concretó a comentar algunos aspectos de la misma iniciativa.

En su turno sobre la discusión del dictamen en lo general, el Senador Francisco Madero González, expresó: “Quienes

⁸⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*, pp. 159 y 160.

hemos vivido las angustias y penurias del Municipio, deseamos para éste, no quimeras, no limosnas, ni migajas, sino facultades y recursos para la plena solución de sus problemas y carencias”.⁸⁹

En general insistió y amplió los conceptos contenidos en la propia iniciativa, como son el fortalecimiento del federalismo y que el Municipio es la célula básica. Reconoció las prácticas centralistas y alaba que el dictamen estuviera apegado a la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal. Por otra parte, puso sobre relieve la importancia que en la reforma se previera lo referente a la suspensión o desaparición de ayuntamientos, lo que calificó como una norma de estabilidad. Asimismo, mencionó su propia experiencia como expresidente municipal, de haber soportado actitudes injustas y violatorias de los preceptos constitucionales por parte de los ejecutivos estatales y de autoridades intermedias, así como la prepotencia de representantes del gobierno federal; agrega: “Es tiempo de que este estado de cosas termine con esta ley, de merecer la aprobación de este cuerpo legislativo, daremos en definitivo el paso hacia delante, que la verdadera autonomía municipal demanda”.⁹⁰

La Senadora Yolanda Senties de Ballesteros, en su participación en el debate, afirma que: “En la Iniciativa, el espíritu de la Ley señala que el fortalecimiento del Federalismo guarda respeto a la soberanía estatal y municipal, y tiene un contenido fundamentalmente económico, porque ahora como entonces y como siempre, el respeto principal a los Municipios gira en torno de la lucha contra la penuria que produce su incapacidad para el cumplimiento de los servicios públicos”.⁹¹ Entre otros aspectos dijo; “estamos ante un nuevo federalismo,

⁸⁹ Ibidem, p. 160.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Ibidem, p. 161

propuesto por Miguel de la Madrid, y que no es una forma de organización política, sino un nuevo estilo de vida nacional, que busca el equilibrio político, económico y social a través de una auténtica descentralización de la vida nacional”.⁹²

Finalmente, la Asamblea del Senado consideró suficientemente discutido el dictamen en lo general y se puso a discusión en lo particular, sin que ningún otro senador hiciera uso de la palabra. Así, con una votación de 64 votos, el senado habría de aprobar la iniciativa de Ley que reformaba y adicionaba el artículo 115 constitucional, con las modificaciones antes mencionadas.

3. El debate en la Cámara de Diputados

Después de recibir la Cámara de Diputados la Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional, proveniente de la Cámara de Senadores, fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con lo cual dichas comisiones quedaron integradas por un total de 76 Diputados quienes emitirían su Dictamen para su posterior discusión.

Las consideraciones emitidas en el dictamen correspondiente por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, fueron en los mismos términos que las modificaciones que introdujo la Cámara de Origen, consideraciones que sintetizaremos en el párrafo siguiente:

⁹² Juan Ugarte Cortés. Op. cit., p. 97.

“El Municipio Libre es, sin duda alguna, la célula social, política y económica que a través de nuestra historia ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio; en todos y cada uno de los Municipios que integran la República Mexicana hay una parte de la historia nacional. Los Ayuntamientos sostienen un contacto directo con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen otras autoridades a nivel estatal y federal y, por ello, son quienes aportan experiencias recientes que sirven de fundamento de la actividad política informada y consciente [...] Expresada la voluntad política de abandonar los modelos centralistas que pudieran haberse configurado en diversos órdenes y de fincar las bases reales del desarrollo integral, mal podría soslayarse la necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, a cuyo efecto necesariamente la Federación debe, en todo momento, con pleno respeto a sus autonomías, revisar la propia y previo consenso ya expresado en la consulta popular, proponen las nuevas reglas de convivencia que hará posible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad gubernamental”.⁹³

Así fue como el 28 de diciembre de 1982, las Comisiones Unidas rindieron su dictamen a la H. Asamblea de Diputados, que en su calidad de Cámara Revisora, debía estudiar, discutir y en su caso aprobar, la Iniciativa presidencial, así como la minuta enviada por la Cámara de Origen que contenía el texto de su deliberación y votación.

Para la discusión del dictamen se inscribieron siete oradores de seis partidos políticos diferentes, por lo que el debate en la Cámara de Diputados se presentó amplio y controvertido.

En contra del dictamen se pronunció el diputado Raúl Rea del PSUM y el diputado del PPS Alfredo Reyes Contreras.

⁹³ Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. cit , p. 162.

En defensa del dictamen expusieron sus tesis los legisladores: Javier Blanco Sánchez del PAN, César Humberto González Magallón del PST, Baltazar Ignacio Valdez Montoya del PDM y Sami David del PRI. Sobre este debate Emilio O. Rabasa comenta: “Por supuesto que tanto entre los que votaron en contra como los que lo hicieron a favor, manifestaron diferentes puntos de sustentación para justificar las distintas ideologías prevalecientes en la Cámara”.⁹⁴

Los aspectos sobresalientes de cada uno fueron los siguientes:

El diputado Raúl Rea del PSUM dijo: “recogemos con simpatía la iniciativa que incorpora una vieja demanda de las fuerzas revolucionarias en el sentido de que los ayuntamientos, como todo cuerpo colegiado, se integre con una representación proporcional en donde se incluyan todos los sectores y clases sociales representadas a través de los partidos políticos, porque dados los derechos que ha de ejercer y las funciones que ha de realizar, deben ser siempre para otorgar a los vecinos los servicios que éstos requieren, sin distinción y sin discriminación de ninguna naturaleza”.⁹⁵

El aspecto de la iniciativa considerado negativo por el diputado Raúl Rea, fue el hecho de aceptar que las Legislaturas de los Estados quedaran facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención de los ayuntamientos, lo que consideró que atentaba contra el principio de que, el Municipio administrará libremente su hacienda y agregó: “Y más todavía cuando se obliga al Ayuntamiento a rendir cuentas a la

⁹⁴ Emilio O. Rabasa. Op cit., p 72.

⁹⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales. Op cit., pp. 163 y 164.

Legislatura, cuando nosotros entendemos que debieran ser los funcionarios que manejen fondos, como el tesorero y el presidente municipal, los que rindieran cuentas al cabildo en sesión abierta frente al pueblo y que fuera ante la legislatura solamente cuando se hubiesen manejado subsidios o cantidades aportadas por los Estados o la Federación, o bien, cuando quedara en entre dicho o se cuestionara fundadamente la honestidad de los ayuntamientos”.⁹⁶

En otro orden de ideas Raúl Rea manifestó: “... lo que no podemos aceptar, porque eso atenta, vulnera y liquida el principio del Municipio Libre, es el hecho de que sean las legislaturas de los Estados las que tengan el derecho de desintegrar, desaparecer, a los ayuntamientos”.⁹⁷ Continuó disertando: “... Tampoco podemos aceptar, de ninguna manera, y por eso votaremos en contra del Dictamen, el que queda asentado en la iniciativa, que sea facultad de las Legislaturas locales, legislar en materia laboral, aunque sólo sea para normar las relaciones entre los municipios o los ayuntamientos que los representan, los Estados y sus servidores”.⁹⁸

Por todo lo expresado anteriormente el diputado del PSUM, manifestó que votaría en contra de la iniciativa.

El PPS en voz del diputado Alfredo Reyes Contreras, también manifestó que votaría en contra, porque a su juicio la iniciativa agravaba las limitaciones que ya tenía el artículo 115 constitucional toda vez que aumentaba las facultades a las legislaturas de los estados, y dijo: “...la facultad que adquiere la legislatura para desaparecer un ayuntamiento, para suspenderlo todo o suspender alguno de sus miembros, y aquí obviamente tal

⁹⁶ Ibidem, p 164.

⁹⁷ Idem.

⁹⁸ Idem

parece que se coloca a las legislaturas como un poder inmediato superior a los ayuntamientos [...]. Nos da la impresión de que esta iniciativa manifiesta menosprecio a la vida municipal; se piensa que son menores de edad, que no se pueden regir por ellos mismos que en consecuencia hay que estarlos vigilando, hay que estarlos orientando, hay que estarlos conduciendo, porque no son capaces para conducirse por ellos mismos [...] esta iniciativa a juicio del Partido Popular Socialista, no retoma, el mandato del Constituyente, se aparta totalmente de ese mandato”.⁹⁹

En su turno el Diputado del PAN Javier Blanco Sánchez, quien votó a favor de la iniciativa y dijo que no obstante que la reforma dejaba mucho que desear; “en esencia devuelve al municipio caudal y hacienda, facultad de administración hacendaria y su derecho original de tipo legislativo para los efectos de su propia vida anterior en su propia jurisdicción”.¹⁰⁰ - agregó- “...Descubriremos con modestia y humildad que no hay técnica nueva en el parlamento de que podamos enorgullecernos, que no estamos inventando las grandes urgencias y necesidades de la nación, porque ellos - los constituyentes de Querétaro - las vieron, las previeron, las discutieron y las normaron; que es culpa de los tiempos posteriores, que es culpa de desviaciones contrarrevolucionarias el abandono de que devino la verdad libertaria de los municipios, que fueron constreñidos paulatinamente por las acciones económicas contrarias a su hacienda, por las acciones que agotaron sus facultades hacendarias, por acciones que interpusieron autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, por acciones que los cacicazgos sanguinarios, en los que se ha fincado la corrupción política, fueron creando interesadamente para destruir al Municipio Libre, escuela de ciudadanía, al

⁹⁹ Ibidem, p. 166.

¹⁰⁰ Emilio O. Rabasa. Op cit., p. 73.

Municipio Libre escuela de democracia, al Municipio Libre escuela de solidaridad humana, estatal y nacional. Por eso ahora debemos saludar con beneplácito esta iniciativa del Ejecutivo que viene a retomar este deber y esta deuda de la Revolución en el gobierno, para con el municipio mexicano”.¹⁰¹

En este importante debate hizo uso de la palabra el diputado del PST Humberto González Magallón y afirmó que: “El municipio ha sido y es el lugar donde se realizan y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación, los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el municipio ha sido el lugar donde se han soportado y se soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionando las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y progresista de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de nefastos intereses caciquiles y de camarilla regionales”.¹⁰²

La tesis del diputado Baltazar Valdéz del PDM acoge la iniciativa porque consideró era buena y expresó: “Estamos convencidos, profunda y absolutamente convencidos, de que la reconstrucción nacional debe comenzar por la reconstrucción del Municipio. No puede haber ni justicia, ni democracia, ni libertad en nuestra patria, si antes no existe la justicia, la democracia y la libertad en el municipio [...]. Por esta incommovible convicción,

¹⁰¹ Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. cit , p 165.

¹⁰² Ibidem, p 166.

la fracción parlamentaria del Partido Demócrata Mexicano ha decidido dar su voto a favor del proyecto de decreto que reforma y adiciona al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. El Diputado Valdez asumiendo la representación de su partido, dijo que su voto era un favor de la iniciativa, porque representaba un avance a favor del Municipio Libre.

También hizo uso de la tribuna el legislador priísta, Sami David, quien se pronunció a favor de la iniciativa por sus aciertos y ventajas y dijo: “El Municipio posee atributos para convertirse en promotor de la descentralización [. . .]. Debemos volver a los orígenes, humanizar la vida de la comunidad [...]. Este nuevo federalismo tiene un denominador común; el rumbo histórico del país con base en la soberanía nacional, en un desarrollo equilibrado, en una mejor distribución de recursos y de riqueza, y en una mayor competencia y participación política de entidades, municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional [...]. No podemos ni debemos dar marcha atrás; avanzamos en la consolidación del Municipio Libre”.¹⁰³

Finalmente, otro diputado del PAN de nombre Roger Ciro, habló a favor de la iniciativa en los términos siguientes: “...El municipio ha de ser libre y autosuficiente; estamos de acuerdo con las reformas y adiciones en lo general que el Ejecutivo ha presentado a esta Cámara; empero, pensemos los legisladores del PAN que es esta hora de todos, la oportunidad para hacer que la Constitución del país garantice al municipio, en forma aún más expedita y altamente jurídica, su seguridad y para que brinde al pueblo esa ley máxima, el derecho necesario que tiene ese pueblo para confiar en su autoridad más cercana y, su

¹⁰³ Ibidem, p. 168.

apoyo y su lealtad, lo que redundaría en vitalidad, generosidad compartida y mayor representatividad municipal”.¹⁰⁴

Concluido el debate, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con 293 votos a favor y 19 en contra. Con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas de la República, el 1º. de febrero de 1983, la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el decreto de Reformas y Adiciones al artículo 115 constitucional, cuyo texto quedó de la siguiente forma:

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

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

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

¹⁰⁴ Ibidem, p. 103.

suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en función los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

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

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

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

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de

diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

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

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.*¹⁰⁵

Se estableció en el artículo segundo transitorio, el plazo de un año a partir del inicio de la vigencia del Decreto para efecto de que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, procedieran a reformar y adicionar las leyes federales así como la Constitución y leyes locales respectivamente, para proveer el debido cumplimiento del artículo 115 Constitucional.

Cabe mencionar que el texto del artículo 115 constitucional reformado en 1983, fue nuevamente modificado por reforma publicada el 17 de marzo de 1987 en el *Diario*

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición

Oficial, las fracciones IX y X del artículo 115 se suprimieron para convertirse en la fracción VI del artículo 116 constitucional, en materia de representación proporcional en la integración de ayuntamientos y otorga facultad a las legislaturas de los estados para expedir leyes en materia de trabajadores al servicio de los municipios, y otros aspectos que se refieren a los gobiernos de los estados, razón por la que el actual artículo 115 en comento únicamente contiene materia municipal.

II. ASPECTOS IMPORTANTES DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983.

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, aprobadas por el poder legislativo el 1º. de febrero de 1983, fueron extensas ya que duplicó el número de sus fracciones, de cinco que contenía el referido artículo constitucional en la reforma de 1977, se aumentó a diez. Algunas de ellas aparecen tal y como se contenían anteriormente, y otras fueron producto de la reforma de 1983, que constituyen el nuevo marco constitucional, del municipio mexicano.

A continuación, en forma genérica nos referimos a algunos de los puntos importantes que introdujo en materia municipal, el texto reformado del artículo 115 constitucional, publicado en el *Diario Oficial* de la federación el 3 de febrero de 1983.

I. Desaparición y suspensión de ayuntamientos.

Se adicionaron a la fracción I, del artículo 115 constitucional tres párrafos en materia política, que disponen lo

siguiente: “... *Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan...*”¹⁰⁶

El párrafo es uno de los puntos más trascendentes de la reforma que comentamos, en virtud de que establece el procedimiento claro que deben observar los Congresos de las entidades del país, para intervenir sobre los poderes municipales. Desde luego, se establece que los afectados en el referido procedimiento tendrán el derecho de defensa; se dispone además que en este caso las legislaturas locales deben previamente precisar las causas graves, que puedan dar lugar al desconocimiento de los ayuntamientos o de sus miembros. Sin embargo, para que dichas legislaturas puedan tomar estos acuerdos, se requiere la votación de dos terceras partes de sus miembros.

Este aspecto de la reforma de alguna manera otorga seguridad política a los ayuntamientos y a sus miembros, al fijar en forma clara el procedimiento y las causas para suspenderlos.

Sobre este particular el maestro Enrique Sánchez Bringas comenta que. “es conocido el hecho de que durante la vida del artículo 115 constitucional y antes de las reformas de 1983, la práctica permitió a los gobernadores de los estados declarar desaparecidos a los ayuntamientos o suspender el mandato de sus integrantes”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición.

¹⁰⁷ Enrique Sánchez Bringas y otros, p. 36.

Sin embargo, esta facultad aun en la actualidad, se presta para que en la práctica las legislaturas de los estados puedan someter a los ayuntamientos electos popularmente, sobre todo en los casos en que dichos órganos legislativos se encuentran integrados mayoritariamente por representantes populares de un mismo partido, y se han llegado a convertir en el fiel instrumento ejecutor de la voluntad política de los gobernadores de los estados.

2. Facultad materialmente legislativa

En el segundo párrafo de la fracción II del texto reformado del artículo 115 constitucional contiene la base constitucional de la facultad materialmente legislativa del municipio en nuestro país, al establecer que: *“...los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”*.¹⁰⁸

De tal importancia resulta para los fines del presente trabajo subrayar el párrafo anteriormente citado, el que según Juan Ugarte Cortés, “consagra la personalidad jurídica de los municipios y la facultad gubernativa municipal para expedir disposiciones de buen gobierno”.¹⁰⁹

En razón de la directriz que hemos trazado al presente trabajo el capítulo final se dedica al estudio de la facultad

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición.

¹⁰⁹ Juan Ugarte Cortés. Op. cit., p. 46.

materialmente legislativa del municipio, que en este párrafo sólo en forma somera, nos permitimos esbozar como uno de los puntos más importantes de la reforma constitucional al artículo 115, del 3 de febrero de 1983.

3. Los servicios públicos.

Los servicios públicos que debe prestar el municipio fue otro de los puntos importantes de la reforma, los cuales enumeró y definió la fracción II del artículo que se comenta y que a la letra dice:

“III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...”¹¹⁰

Y señala como tales: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia pública; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito. El texto de la reforma agrega: y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Es decir, que los servicios públicos pueden prestarse por reunión de un municipio con otros municipios que pertenezcan a un mismo estado, lo anterior previo acuerdo entre ayuntamientos y acatando lo establecido en la ley local del estado; así, los municipios podrán coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de los servicios a su cargo.

¹¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición

Sin embargo, no se ha llevado a la práctica este principio constitucional, debido a la desigualdad económica que prevalece entre dichos entes socio-políticos o al desconocimiento sobre la funcionalidad y aplicabilidad de esta facultad por parte de los ayuntamientos; no obstante, precisamente por la grave privación de recursos económicos que enfrentan los municipios, este precepto trata de unir a dos o más de ellos para que colaboren y se asocien con mayor fuerza en la prestación de servicios públicos para su beneficio común.

En suma, el párrafo final de esta fracción permite que dos o más municipios se asocien para la prestación de los servicios públicos que deben proporcionar.

4. Los ingresos municipales

La libre administración de su hacienda por los municipios, quedó consignada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, de la reforma en comento, cuyo texto expresa:

“IV Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:...”¹¹¹

Según el maestro Jorge Carpizo, en esta reforma, “se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios con la finalidad de fortalecerlas”,¹¹² además éste es uno de los puntos de mayor importancia en toda la reforma, ya

¹¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición.

¹¹² Jorge Carpizo. Reformas Legislativas 1982-1983, p. 32.

que se busca asegurar verdaderamente la autonomía económica al municipio porque se establecen los ingresos que tendrán los ayuntamientos. Estos se integrarán con las contribuciones o impuestos, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles, previó que en caso de falta de capacidad para recaudar y administrar dichas contribuciones, por parte de los municipios, éstos podrán celebrar convenios con los Estados, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones.

Además, se le dio rango constitucional al derecho de los municipios de recibir participaciones federales que en su caso se le asignen y se dispuso la obligación de los congresos locales de establecer cada año los montos y plazos conforme a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

En la parte final de la fracción IV del artículo que comento, se estableció que los presupuestos de egresos de los municipios deben ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles, y las leyes de ingresos serán aprobadas por los congresos locales.

5. Desarrollo urbano

Otro aspecto que toca la reforma que analizo, es el relacionado con el desarrollo urbano, a que se refieren las fracciones V y VI, las cuales en lo conducente disponen que:

*“V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal...”*¹¹³

Esta fracción otorga amplias facultades a los municipios para intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia de uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Y, para efecto de cumplir con estas facultades, podrán los municipios expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias, apegándose para ello a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Lo anterior resulta importante si consideramos que cada día la mancha urbana generada por el crecimiento demográfico crece sobre el territorio de los municipios, los que en un buen porcentaje se van convirtiendo en urbanos, con grandes asentamientos humanos que imponen a la autoridad municipal la necesidad de atender con mayor eficacia los servicios públicos que debe prestar y garantizar una armoniosa convivencia humana. Por ese motivo resulta importante para el municipio hacer uso de la facultad contenida en la fracción en comento, para reglamentar dicho crecimiento urbano y hacer una zonificación del territorio municipal que contemple las zonas agropecuarias, forestales, arqueológicas o recreativas, industriales, centros de población, lacustres y otras que el ayuntamiento debe determinar en la planeación de su desarrollo urbano.

¹¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición.

Asimismo, se señala la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone la fracción sexta:

“Fracción VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”.¹¹⁴

Podría considerarse que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano es el instrumento indispensable aprobado por cada ayuntamiento, que fija las estrategias, objetivos y prioridades del desarrollo urbano municipal, mediante el cual el municipio ejerce sus facultades en materia urbanística.

6. Reforma Política.

El principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos sigue igual y, en la fracción VIII del artículo 115 constitucional, prácticamente se reproduce en sus términos el texto tal y como estaba antes de la reforma que se analiza y que en la parte relativa al aspecto político expresa:

“ De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y

¹¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición.

el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.¹¹⁵

Se introduce una sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el artículo 115 constitucional de la reforma de 1977.

Se busca dar participación a las minorías por medio de todos los partidos políticos, “permitiendo que todas las corrientes ideológicas minoritarias se encuentren representadas en el seno de los Ayuntamientos”.¹¹⁶

Contrario a lo que estableció la reforma de 1977 que únicamente se observaba el principio de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos, en los municipios cuya población fuera de 300,000 habitantes o más, la reforma de 1983 vigoriza la representación plural de los cabildos. Por su parte el maestro Sánchez Bringas al referirse a este punto de la octava reforma al artículo 115 constitucional, afirma que: “El efecto más importante de este aspecto de la reforma, consiste en el reforzamiento democrático del municipio al permitir la acción institucional de las diferentes ideologías representadas por los partidos políticos en la totalidad de los ayuntamientos, hecho, que por otra parte, también vigoriza la opinión pública que como conciencia política debe incrementarse también en el ámbito municipal”.¹¹⁷

En suma, se amplían los cauces participativos de los partidos políticos en beneficio de sus militantes y simpatizantes

¹¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición. Artículo 115.

¹¹⁶ Juan Ugarte Cortés. Op. cit , p. 26.

¹¹⁷ Enrique Sánchez Bringas y otros Reforma Municipal, p 40.

para que estén representados en todos los ayuntamientos; es decir, se garantiza la participación de las minorías dentro del gobierno municipal.

7. Aspectos laborales

Otra novedad en la reforma municipal de 1983, lo es la contenida en la fracción IX la cual establece que:

*“ Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere ”.*¹¹⁸

Es decir, se establece la base constitucional para regular las relaciones de los trabajadores, tanto al servicio de los estados como de los municipios.

Estas nuevas reformas constitucionales, sin duda dan garantías más firmes al municipio para proteger su autonomía.

La anterior opinión se fortalece con la consideración que al respecto hace Ugarte Cortes, el cual afirma que: “La reforma, en síntesis, trata de perfilar mejor y más firme la personalidad jurídica de los municipios y su capacidad de obrar, a fin de que pueda éste hacerse responsable directo, no sólo de la libre administración de su hacienda, sino también, de los servicios públicos municipales”.¹¹⁹

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición.

¹¹⁹ Juan Ugarte Cortes. Op. cit., p. 27.

III. EL NUEVO MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO.

Se puede afirmar válidamente que la reforma municipal generó un nuevo orden normativo que se despliega en tres niveles de organización política: federal, estatal y municipal.

En tal virtud se origina en estos tres niveles de gobierno una asignación específica de facultades y competencias en las responsabilidades gubernamentales que cada uno debe cumplir, lo que ha generado la aparición de un nuevo derecho municipal, que parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las Leyes Federales, siguen las Constituciones de cada Entidad federativa y las leyes orgánicas de cada Estado, así como los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos municipales que, de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, cada municipio debe expedir de acuerdo a sus necesidades y particularidades.

En esta perspectiva, el derecho municipal es cada vez más amplio, debido a toda la descentralización de funciones y atribuciones federales y estatales que se han asignado al municipio para fortalecerlo en su vida política, financiera y administrativa, de tal suerte que pueda lograr su desarrollo integral.

Así, el nuevo marco jurídico o conjunto de normas que rigen la institución municipal, dentro de nuestro orden constitucional como ya lo he apuntado, puede agruparse en la forma siguiente:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El sustento jurídico que regula la actividad pública del gobierno municipal, encuentra su principal fuente en la *Constitución General de la República* y en las diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.

Tratándose de nuestra Constitución Federal, resulta claro que el artículo 115, reformado y adicionado en 1983, es el precepto constitucional básico que regula al municipio, cuyos aspectos más importantes de este numeral, he analizado en el tema anterior, el cual en términos generales establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica, en razón de las obligaciones que debe cumplir posee un patrimonio propio, que maneja conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del orden constitucional.

Por otra parte, el citado numeral constitucional, otorga a los municipios la facultad para expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos de actividades y servicios públicos municipales; lo cual tiene por objeto coadyuvar a la vigencia de derecho dentro de sus respectivas jurisdicciones.

También precisa los servicios públicos que el municipio tendrá a su cargo, con el concurso del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes. Además, establece la posibilidad de que los municipios de un mismo estado se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden, mediante acuerdos entre sus respectivos ayuntamientos y con apego a la ley local.

Delimita la competencia en materia hacendaria y los mecanismos para integrar la hacienda municipal.

Establece las facultades municipales en materia de desarrollo urbano.

Señala un procedimiento específico para los casos de desaparición, suspensión y revocación de los miembros de un ayuntamiento o de éste en su totalidad.

Asimismo, fija el principio de representación de las minorías en todos los ayuntamientos.

Además establece la base constitucional para legislar en materia de relaciones de trabajo de los servidores municipales.

A manera de síntesis me he referido en forma breve a los diferentes aspectos del artículo 115 constitucional que constituye el marco jurídico fundamental de la institución municipal.

Sin embargo, no es este el único precepto constitucional que regula al municipio en virtud de que existen otros artículos de la Constitución federal que se refieren al municipio en las materias siguientes:

En materia de educación. El artículo 3º expresa: *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria...”*¹²⁰

¹²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118ª edición, p. 7 Artículo 3º.

Este mismo artículo en su fracción VIII dispone que: *“El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios...”*¹²¹

El artículo 5º. Constitucional, se refiere a la obligatoriedad de los cargos concejiles en los municipios, y se expresa en los términos siguientes: *“...los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta”*.¹²²

Asimismo, el artículo 31 de la Constitución Federal, se refiere al municipio, en materia de deberes y obligaciones de los ciudadanos, cuando señala:

“ Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

I. Asistir, en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucciones cívica y militar...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.¹²³

¹²¹ Ibidem, artículo 3º, p. 9.

¹²² Ibidem, artículo 5º, p. 11.

¹²³ Ibidem, artículo 31, p. 38.

A la vez, el artículo 36 constitucional establece:

“Son obligaciones de los ciudadanos de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que determinen las leyes...

*V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.*¹²⁴

Siguiendo con el análisis del articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en marca al Municipio, cabe citar el artículo 73, sobre la facultad del Congreso de la Unión, para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y en lo que atañe a los municipios expresa:

“...Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.[...]

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

¹²⁴ Ibidem, artículo 36, pp. 40 y 41.

*XXIX.G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.*¹²⁵

En materia de las responsabilidades de los servidores públicos y para efecto de determinar a quiénes se reputarán como tales en el ámbito estatal y municipal, el artículo 108 en su último párrafo textualiza lo siguiente:

*“Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios”.*¹²⁶

El artículo 117 constitucional en su párrafo final al referirse a la materia municipal expresa:

*“Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas...”*¹²⁷

En materia de trabajo. Hemos mencionado en líneas anteriores que desde la octava reforma al artículo 115 constitucional, y en el último párrafo de su texto vigente, establece que:

¹²⁵ Ibidem, artículo 73, pp 61 a 66.

¹²⁶ Ibidem, artículo 108, p. 101.

¹²⁷ Ibidem, artículo 117, p. 114.

“Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.¹²⁸

Además de lo antes expresado, también el artículo 123 constitucional alude al Municipio en las fracciones que enseguida se citan:

“XXV. El servicio para la colocación de trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular...”

*XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación donde el trabajador tenga que ir...”*¹²⁹

En materia de culto religioso, el artículo 130 de la *Carta Magna* establece lo siguiente:

“Las autoridades federales, de los Estados y de los Municipios tendrán en esta materia (culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas) las facultades y responsabilidades que la ley determine”.¹³⁰

He citado algunos de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la institución municipal, los cuales le dan sustento jurídico a su actividad pública.

¹²⁸ *Ibidem*, artículo 115, p. 110.

¹²⁹ *Ibidem*, artículo 123, pp 132 y 133.

¹³⁰ *Ibidem*, artículo 130, p 141.

2. Leyes y Reglamentos federales

En el marco jurídico federal, las leyes y Reglamentos que se refieren al municipio son los siguientes:

Ley General de Asentamientos Humanos;
 Ley Federal de Vivienda General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente;
 Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
 Ley Federal del Trabajo;
 Ley de Aguas Nacionales;
 Ley Federal de Bosques,
 Ley Federal de Educación;
 Ley General de Salud;
 Ley del Seguro Social, y otras.

Son ordenamientos de carácter federal que llegan a regular algunos aspectos de la vida municipal

Inclusive el Decreto de Reformas y Adiciones al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983, dispone en su artículo Segundo Transitorio que: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo”.¹³¹

En consecuencia las leyes federales que primeramente se adecuaron para consignar las atribuciones y competencias del municipio son:

¹³¹ Centro Nacional de Estudios, Municipales. El Municipio Mexicano, p. 179.

La Ley General de Asentamientos Humanos. –Que contiene los principios básicos que regulan la actividad concurrente y coordinada de los gobiernos federal, estatal y municipal para ordenar y regular, la función, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional, el cual en su párrafo tercero establece:

*“...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación [...] En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para atender 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...”*¹³²

Otro aspecto de esta ley, señala que conforme se formulen y aprueben los planes o programas de los centros de población situados en el territorio de un sólo municipio, éstos se incorporarán al plan o programa municipal de desarrollo urbano correspondiente. (Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 4, Fracc. IV).

¹³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118ª edición.

Ley Federal de vivienda.- Esta ley define la forma y alcances de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de obtención y adjudicación de tierra para la vivienda, financiamiento, programas de construcción, bolsa de tierra urbana y demás aspectos relacionados con esta materia.

La presente ley es reglamentaria del artículo 4, párrafo cuarto de la Constitución General de la República, y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, norman las actividades de las dependencias de la administración pública federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y municipios.

Por otra parte, los Reglamentos federales también se incluyen en este ámbito jurídico, porque llegan a regular la materia municipal, por ejemplo: El Reglamento de la Ley General de Población, el de la ley Federal de Aguas y otros.

3. Constituciones Políticas de los Estados

La Constitución Política de cada uno de los Estados miembros de la Federación, establece los preceptos fundamentales para su régimen interior, y bajo la cual se consignan las normas y disposiciones, que rigen la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de la entidad, todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la Carta Magna.

Como lo apunta Emilio Rabasa: “El orden jurídico nacional se constituye eslabón por eslabón y tiene como basamento original, como punto de partida, y de referencia, la Constitución Federal”.¹³³

En esta virtud el marco jurídico municipal, encuentra su principal eslabón en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que:

*“Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre..”*¹³⁴

Y es precisamente a partir de la reforma municipal de 1983, cuando los Estados de la República procedieron a realizar la adecuación de su Constitución Política local, respetando las directrices municipales contenidas en las bases del artículo 115 constitucional.

A este respecto es de mencionarse que la mayoría de las legislaturas de las entidades del país, adoptaron en lo general, el texto del artículo 115 constitucional al que no podían contravenir, y dejaron contenido el marco jurídico específico del municipio, en su respectiva Ley Orgánica Municipal.

Sin embargo, hay constituciones estatales, que presentan algunas variantes en relación con el artículo 115 constitucional; por ejemplo, para el caso de la integración de los ayuntamientos del país, la Constitución Federal, en la fracción I, del referido artículo expresa:

¹³³ Emilio O. Rabasa. Op. cit. p. 99

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 116ª edición. Art. 115, p. 106.

*“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato...”*¹³⁵

En cambio, a este respecto, la Constitución Política del Estado de Jalisco, omite la figura del síndico y contempla la del vicepresidente en la integración de los ayuntamientos, así lo establece el artículo 69 en su fracción IV. La cual se textualiza en la forma siguiente:

*“Los presidentes, vicepresidentes y regidores de los ayuntamientos, elegidos popularmente por elección directa, en los términos de las leyes respectivas no podrán ser postulados como candidatos a munícipes para el periodo inmediato...”*¹³⁶

De igual forma, en la Constitución Política del Estado de Chihuahua se omite la figura del síndico en la integración de los ayuntamientos, lo cual se observa en su artículo 126, fracción I, que a la letra dice:

“Artículo 126.- La Administración Municipal estará a cargo:

*I.- De los ayuntamientos los que serán electos, popular y directamente según el principio de votación mayoritaria relativa, residirán en las cabeceras de las municipalidades que administren, durarán en su encargo tres años y estarán integrados por un presidente y el número de regidores que determine la ley, con sus respectivos suplentes”*¹³⁷

¹³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118ª edición. Art. 115, p. 107.

¹³⁶ Constitución Política de los Estados de Jalisco Artículo 69, pp. 39 y 40.

¹³⁷ Constitución Política del Estado de Chihuahua. Artículo 126, p. 71.

El caso contrario se observa en la Constitución Política del Estado de México, la cual aplica criterios poblacionales en la integración de sus ayuntamientos, y de esta forma permite la presencia de más de un síndico en la conformación de los cabildos, según se puede constatar en el texto del artículo 16 de la referida Constitución, que a continuación se cita:

“ARTICULO 16.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integraran por: [...]

*IV.- Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional cuando tengan un millón de habitantes”.*¹³⁸

Los textos antes citados, dan un ejemplo de las modalidades que algunos congresos locales, establecieron en sus respectivas constituciones al legislar sobre el marco jurídico del municipio.

4. Bases Normativas establecidas por las legislaturas de los Estados.

No obstante que el texto del artículo 115 de la Constitución Federal establece en su fracción II, que: “Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas, que deberán establecer las legislaturas de

¹³⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Artículos 15 y 16, pp. 65 y 66

los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos...”¹³⁹ En este caso debemos hacer notar, que en muchos estados del país, para referirse a dichas *bases normativas*, han adoptado las denominaciones siguientes: Ley Orgánica Municipal, Ley Orgánica del Municipio Libre, o Código Municipal, y no se refieren a la Ley de las bases Normativas para los Municipios.

A este respecto sobre la denominación, por ejemplo en el Estado de Morelos, las normas de la Constitución Local referentes al municipio, se reglamentaron en una ley expedida el 27 de diciembre de 1983, y publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos*, número 3150, el día 29 de diciembre del mismo año, a la cual, siguiendo el texto de la fracción II del artículo 115 constitucional, se le denominó: Ley que Contiene las Bases Normativas de los Municipios del Estado de Morelos. Sin embargo a partir del 29 de octubre de 1992, el Congreso Local de dicho Estado, aprobó la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, abrogando la anterior. Desde luego esta ley regula y organiza el funcionamiento de los municipios de dicha entidad federativa, tal como lo hacen las leyes Orgánicas de otros Estados de la República. Así, es importante hacer notar que la tendencia en la denominación sobre el referido documento es el de Ley Orgánica Municipal.

A manera de ejemplo, se analiza el marco jurídico de los Municipios del Estado de México, y en primer lugar me referiré a su Constitución Política, la cual en su artículo séptimo expresa que: “*De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo*

¹³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118ª edición, Artículo 115, p. 107.

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre".¹⁴⁰ Y en su artículo octavo, dispone: "una Ley Orgánica determinará el número de municipios a que se refiere el artículo anterior, así como su división interior".¹⁴¹

Asimismo la Constitución Política del Estado de México, dedica el libro tercero de su contenido, a la organización política del municipio.

Consecuentemente a lo dispuesto en el artículo octavo de la Constitución Política de la citada entidad, se crea la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad, la cual en su artículo primero señala: "*Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal...*".¹⁴²

En suma, esta Ley Orgánica tiene por objeto regular el funcionamiento de los Municipios del Estado de México, en todos los aspectos de su vida institucional.

Para seguir ejemplificando sobre el marco jurídico del municipio haré mención brevemente a la Constitución Política y Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. La primera establece en su artículo primero lo siguiente:

"Artículo 1º.- El Estado de Morelos es Libre, soberano e independiente, con los límites geográficos legalmente reconocidos, es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, y en consecuencia, adopta para su régimen interior

¹⁴⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Artículo 7, p. 4.

¹⁴¹ Ibidem. Artículo 8, p. 4.

¹⁴² Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Artículo 1º, p. 61.

*la forma de gobierno republicano, representativo y popular; tendrá como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre... ”.*¹⁴³

Por otra parte la Constitución del Estado de Morelos, en su artículo 115 dispone que: *“El Congreso del Estado expedirá las Leyes Orgánicas y de División Territorial Municipal con sujeción a las siguientes bases: ... ”.*¹⁴⁴ Así, enuncia ampliamente las bases que conforma y la ley reglamentaria de la materia municipal denominada Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa, en su artículo primero dispone que: *“La organización y funcionamiento de la administración pública de los municipios del Estado de Morelos, tiene su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Morelos y sus actividades, legales y administrativas, se rigen por las normas que establece la presente ley”.*¹⁴⁵

Es decir, que la Constitución Política del Estado de Morelos, remite a la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad ya que es este ordenamiento el que en forma específica contiene el marco legal sobre la organización y funcionamiento de sus municipios.

Por su parte la Ley Orgánica del Estado de Jalisco, en su artículo segundo precisa:

¹⁴³ Constitución política del Estado de Morelos. Artículo 1º, p. 1.

¹⁴⁴ Ibidem. Artículo 115, p. 30

¹⁴⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. Artículo 1º, p. 1.

“Artículo 2º.- Este ordenamiento regula la constitución, fusión y extinción de los Municipios; organización, función, suspensión y desintegración de los Cabildos. Es aplicable en todos los Municipios del Estado y en aquéllos que llegaren a constituirse”.¹⁴⁶

Asimismo la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, regula el marco legal de los Municipios en la entidad, cuando expresa en su artículo segundo lo siguiente:

“Artículo 2º.- Los municipios estarán organizados y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley, en lo interno se regirán por sus propios bandos y reglamentos municipales, que se ajustarán a los principios establecidos en la Constitución Federal, en la del Estado y en esta Ley”.¹⁴⁷

Consecuentemente con los ejemplos citados, puede determinarse que las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas Municipales, se ajustan al artículo 115 de la Constitución Federal, al establecer disposiciones sobre la estructura municipal, el régimen gubernamental y administrativo, división territorial del Estado, integración y funcionamiento del municipio, y a los servicios públicos que éste debe prestar.

¹⁴⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. Artículo 2, p. 419.

¹⁴⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Artículo 2, p. 223.

CAPÍTULO CUARTO

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Las nuevas funciones y atribuciones que ahora tienen los municipios, comprenden el fortalecimiento de su autonomía y la capacidad para hacer efectiva la pluralidad política en todos los ayuntamientos, y son materia de análisis en este capítulo. Además, se abordan en él aspectos importantes de la reforma electoral y sobre la integración y estructura orgánica de la administración pública municipal.

I. REFORMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución General de la República, las Constituciones de los Estados y sus respectivas leyes reglamentarias en materia electoral, regulan la participación política, mediante la cual la población se organiza en partidos políticos, a los cuales nuestra Carta Magna en su artículo 41 fracción I, los considera; *“entidades de interés público...-y establece que- ...tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...”*¹⁴⁸ También dispone que los partidos políticos nacionales podrán participar en las elecciones estatales y municipales.

¹⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118ª edición Artículo 41 pp. 43 y 44.

Como ejemplo de lo que a este respecto disponen las Constituciones de los Estados, citemos la del Estado de Jalisco, que en su artículo 13 dispone:

*“Artículo 13.-Los partidos políticos son entidades de interés público. Tienen como finalidad promover la organización y participación de los ciudadanos en la vida política y permitir el acceso de éstos, a la integración de los órganos de representación estatal y municipal”.*¹⁴⁹

Cabe comentar que en nuestro país, el pluralismo partidista, dio lugar en 1962 a la aparición de un sistema de representación proporcional, con el régimen llamado de diputados de partido, que permitió a los llamados partidos de oposición entonces existentes pudieran tener presencia significativa en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Posteriormente, hacia 1972, se hizo posible el acceso más sistemático de diversas corrientes políticas a la Cámara Federal de Diputados y, en forma paulatina todos los Estados de la República, fueron incorporando el sistema de diputados de partido en la integración de sus Congresos locales. Así para el año de 1975, la mayoría de las entidades federativas, contaban ya con este sistema en sus constituciones.

Sin embargo, durante todo ese tiempo, la apertura democrática no había llegado hasta el nivel municipal, y es en el marco de la llamada reforma política de 1977, en la que se incluye el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; no obstante, sólo se aplicó a los municipios que tuvieran una población de 300 mil o más habitantes, cuya fórmula únicamente beneficiaba a tan sólo 36, de los 2377 municipios que en aquel entonces existían en el país.

¹⁴⁹ Constitución Política del Estado de Jalisco, Artículo 13, p. 9.

1. El principio de representación proporcional

La reforma política municipal en materia electoral ha avanzado sensiblemente, en virtud de que el principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos del país, en la actualidad es un hecho innegable. Es una realidad, que abre las puertas a una integración pluralista del cabildo mexicano y que ha propiciado un incremento en el ejercicio democrático de la población de los municipios.

De esta forma, el pensamiento político de los ciudadanos pertenecientes a diferentes partidos, está representado en el cabildo, al integrarse ayuntamientos plurales que permiten conciliar intereses y encontrar puntos de coincidencia para participar en el destino común de sus municipios.

De tal suerte, que el artículo 115 en su fracción VIII señala que: *“Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”*.¹⁵⁰

En tal virtud, el ayuntamiento plural nos dice Rafael Bielsa; “pone en contacto a los hombres que representan diversas tendencias, intereses e ideas políticas y los hace cooperadores comunes de una obra común, contribuyéndose así a la realización de ciertas aspiraciones generales y a la solución de importantes problemas de interés general”.¹⁵¹

Se dejó a los Estados la facultad de elegir el sistema para aplicar la representación proporcional en la elección de los

¹⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118ª edición Artículo 115, p. 110.

¹⁵¹ Rafael Bielsa. Principios del régimen Municipal, 3ª edición, pp. 130 y 131.

ayuntamientos. Se creó un nuevo marco jurídico, en virtud de que las leyes electorales de cada entidad fijaron reglas igualitarias de participación para todos los partidos políticos. La reforma de 1989, trajo consigo la instauración de un padrón electoral mejor elaborado, en suma, una reforma electoral. Ésta ha permitido en el ámbito municipal que tanto las mayorías como las minorías, en la medida de la fuerza de su representación, sean escuchadas, es decir, se otorga a las minorías la posibilidad de actuar por medio de sus representantes en los ayuntamientos y así poder canalizar dentro de ese órgano colegiado, sus inquietudes sobre la comunidad; opinar en el seno del mismo acerca de las políticas que bajo su particular enfoque son más convenientes.

Con base en el artículo 115 de la Constitución Federal, como ya he apuntado, se incluye el principio de representación proporcional, para todos los ayuntamientos del país, las leyes electorales de los estados han determinado que los partidos políticos minoritarios se encuentren representados, en el seno de los Cabildos, a condición de que obtengan un determinado porcentaje de votos en las contiendas electorales.

Cabe destacar que todos los Estados de la federación resolvieron aplicar el principio de representación proporcional, sólo para la elección de los regidores y no para todo el ayuntamiento. A este respecto las fórmulas electorales que adoptaron fueron muy variadas y, según lo señala el jurista Jorge Madrazo, son:

- “Adicionar al ayuntamiento un sólo regidor llamado de representación proporcional, que sería atribuido al partido político que no habiendo obtenido el triunfo por mayoría relativa en la misma elección y haber

alcanzado el mayor número de votos entre los partidos políticos minoritarios.

- No haber alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección y haber alcanzado determinado porcentaje mínimo de votación.
- Haber registrado planilla de candidatos en una tercera parte de los municipios del Estado".¹⁵²

Las anteriores son sólo algunas de las fórmulas que se implantaron en los Estados para aplicar el referido principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, de tal suerte que dicho principio posibilita el acceso de los representantes de las minorías en los órganos de gobierno, a fin de que su plataforma ideológica y principios políticos, equilibren el ejercicio del poder depositado en las mayorías y fortalezcan el pluralismo democrático mexicano.

En el caso del Estado de Morelos, las normas electorales - artículos 23 y 24 del Código Electoral- establecen que al partido político que obtenga mayoría relativa en las elecciones municipales, únicamente se le acreditarán al Presidente Municipal y al Síndico, y en cuanto a todas las regidurías en juego se aplica la fórmula siguiente:

La votación total emitida por todas las planillas se divide entre el número de regidurías por repartir, a fin de obtener un coeficiente electoral, asignándose a cada partido político, tantas regidurías como número de veces contuviera el coeficiente electoral total de la votación y en caso necesario se utiliza el método del resto mayor decreciente.

¹⁵² Jorge Madrazo. La Reforma Municipal en la Constitución, p. 106.

Es este caso, la Ley orgánica Municipal determina, bajo criterios poblacionales el número de regidores que deberá tener cada ayuntamiento del Estado. Se suman los votos de todos los partidos que hayan obtenido por lo menos el 1.5% del total de sufragios emitidos en el municipio correspondiente y se divide entre el número de regidurías por atribuir, para obtener un factor porcentual de distribución. Así, se asigna a cada partido, en orden decreciente, tantas regidurías como factores alcance hasta completar las regidurías previstas. Si una vez aplicado el referido factor quedan regidurías por atribuir, éstas se asignan en orden decreciente de acuerdo con los mayores porcentajes de votación.

Para una mejor comprensión de la fórmula antes expuesta, establecida en las Leyes electorales, de dicha entidad, para aplicar el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, citamos el ejemplo, de las elecciones locales que renovaron el Congreso del Estado, y las autoridades municipales de dicha entidad, que se verificaron el 16 de marzo de 1997.

En primer lugar, como ya he apuntado, es la Ley Orgánica Municipal vigente del referido Estado, la que determina el número de regidores que deberá tener cada ayuntamiento. Por ejemplo, actualmente al Municipio de Temixco, Morelos, le corresponden nueve regidores, todos ellos de representación proporcional.

Así, en el caso de las elecciones en el referido municipio morelense y partiendo del resultado de la votación obtenida por cada uno de los partidos contendientes, el principio de representación proporcional se aplicó en la integración de ese ayuntamiento, los votos obtenidos fueron:

El Partido Revolucionario Institucional, obtuvo: 8,946 votos.
El Partido de la Revolución Democrática, obtuvo: 6,210 votos.
El Partido de Acción Nacional, obtuvo; obtuvo: 4,293 votos.
El Partido (local) Civilista Morelense, obtuvo: 2,731 votos.
El Partido Verde Ecologista, obtuvo: 811 votos.
El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
Obtuvo: 720 votos
El Partido del trabajo, obtuvo: 456 votos.
El Partido Popular Socialista, obtuvo: 173 votos.
El Partido Demócrata Mexicano, obtuvo: 107 votos.

De tal suerte, que a la planilla que obtuvo el mayor número de votos bajo el principio de mayoría relativa, tal como lo dispone el Código Electoral de aquel Estado, se le acreditó al Presidente Municipal y al Síndico.

Por cuanto hace a las regidurías, se aplicó el principio de representación proporcional en la forma siguiente: La suma total de votos de todos los partidos, que en este caso fueron 24,447 sufragios, se dividió entre nueve, que es el número de regidurías a repartir, que como lo hemos dicho son el número que le corresponde al municipio en cuestión, obteniéndose de esta forma el factor porcentual de distribución, el cual fue de 2,716 votos, por lo tanto se asignó a cada partido, tantas regidurías como factores alcanzó.

Con este sistema y otros similares, que se aplican no sólo en el Estado de Morelos sin en todo nuestro país, los partidos minoritarios han podido obtener mayor número de posiciones, ya que se ha podido dar participación a corrientes políticas que cuentan con una verdadera sustentación popular, y así, no se da acceso al cabildo, a partidos políticos que no alcancen un mínimo de consenso.

A este respecto, el maestro Enrique Sánchez Bringas, afirma que; “el efecto más importante de la reforma, consiste en el reforzamiento democrático del municipio al permitir la acción institucional de las diferentes ideologías representadas por los partidos políticos en la totalidad de los ayuntamientos, hecho que por otra parte también vigoriza la opinión pública que como conciencia política debe incrementarse también en el ámbito municipal”.¹⁵³

II. ESTRUCTURA ORGÁNICA MUNICIPAL

La administración pública municipal, se define como: la actividad del gobierno municipal enmarcada bajo un orden jurídico establecido, por medio del cual el ayuntamiento orienta sus acciones y recursos para alcanzar los objetivos de desarrollo del municipio. Lo que conlleva a la estructura de la organización municipal, para definir funciones y atribuciones de cada uno de los miembros del ayuntamiento, así como de sus autoridades auxiliares y funcionarios municipales.

1. El Ayuntamiento

Es el órgano de gobierno colegiado y deliberante, que asume cada tres años la administración del municipio, con el objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado, que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida.

¹⁵³ Enrique Sánchez Bringas y otros. La Reforma Municipal, p 40.

La gran enciclopedia del mundo, citada por la municipalista, Rendón Huerta en su obra de *Derecho Municipal*, define al Ayuntamiento como la: “Corporación que ostenta la representación legal del Municipio y tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio”.¹⁵⁴

La misma autora señala que “es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio”.¹⁵⁵

El ayuntamiento es la institución pública más importante del municipio mexicano, responsable de planear, conducir, coordinar y orientar acciones e inversiones, para satisfacer las demandas de interés público, con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población que gobierna y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia en armonía de los habitantes del municipio.

En nuestro país, conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal, en la generalidad de las entidades federativas, el ayuntamiento está integrado por el presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; el síndico o síndicos, que tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública Municipal; ocasionalmente realizan funciones de agente del ministerio público en los municipios donde no existe este funcionario.

Sin embargo, es importante hacer notar que en algunos Estados como Chihuahua, Sinaloa y Yucatán, no cuentan con la figura del Síndico, en otras entidades como Jalisco existe la

¹⁵⁴ Teresita Rendón Huerta Barrera. *Derecho Municipal*, p. 14.

¹⁵⁵ Idem.

figura del Síndico, pero no es de elección popular, sino que este es designado por el Presidente Municipal. Además, incorpora una figura en desuso en la integración de ayuntamiento: la del Vicepresidente Municipal, con funciones poco claras cuando no está supliendo al Presidente Municipal.

Cabe destacar que en el Estado de México y en el de Veracruz, se siguen criterios poblacionales para prever la existencia de más de un Síndico, en la integración de sus ayuntamientos. Así por ejemplo en el artículo 16 fracción IV, de la Ley Orgánica de la primera de las Entidades antes mencionadas establece que el ayuntamiento se integrará por: *“Un presidente, dos síndicos y once regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional cuando tengan mas de un millón de habitantes”*.¹⁵⁶

Y el artículo 52 del mismo ordenamiento enuncia algunas de sus funciones:

“Artículo 52.- Los Síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e interés del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que en su caso ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos”.¹⁵⁷

Asimismo se establece en el Estado de México, que en caso de que sean dos los síndicos que elijan, uno estará encargado de vigilar los ingresos de la hacienda municipal y el otro los egresos.

¹⁵⁶ Ley Orgánica Municipal en el Estado de México. Artículo 16, p. 66.

¹⁵⁷ Ibidem Artículo 52, p 79.

Más adelante enunciaremos las atribuciones con que cuenta este importante miembro del cabildo.

El ayuntamiento también se integra con los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar, en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio, y sobre los servicios públicos que debe prestar.

Además en la estructura orgánica de la administración municipal existen funcionarios, personal técnico y administrativo que auxilian al ayuntamiento en el desempeño de sus funciones, los cuales mencionaremos en líneas posteriores.

Debemos agregar que por disposición constitucional, el ayuntamiento es designado en su cargo cada tres años en una elección popular directa, y podrá ser suspendido o desaparecer, al igual que alguno de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura local. Ésta procederá en dicho sentido, siempre y cuando los miembros del ayuntamiento hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan para sus intereses y los del municipio, así lo establece la fracción I, del artículo 115 constitucional; además se ordena en este precepto, que las ausencias o renunciaciones de los miembros propietarios del ayuntamiento, serán cubiertas por los suplentes y, en caso de no ser procedente, las legislaturas de los Estados podrán designar entre los vecinos del municipio, a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

1.1. Funciones y atribuciones

Las Legislaturas de los Estados delinearán las atribuciones del ayuntamiento y serán las facultades y obligaciones que deriven de la legislación federal y estatal vigente, así como las que deriven del Bando de Policía y Buen Gobierno y la reglamentación municipal, atendiendo a las características de cada municipio, a sus necesidades de orden económico, político, social y cultural, a su ubicación geográfica, a su desarrollo industrial, turístico y agrícola, a su extensión territorial y atendiendo sobre todo a su crecimiento poblacional.

Dichas funciones se analizan bajo diferentes criterios en el siguiente capítulo, por lo cual en esta parte sólo como referencia y en forma enunciativa citamos las atribuciones que podría ejercer un municipio con alto grado de desarrollo, de acuerdo con el marco jurídico federal y estatal, ya que además de las atribuciones que en seguida se enuncian, cada ayuntamiento podrá precisar cuáles otras le corresponde ejercer como representante legal y administrador de su Municipio, y son:

- “Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del Bando de Policía y Buen Gobierno, circulares y disposiciones administrativas y reglamentos para la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes .
- Enviar a la Legislatura del Estado por conducto del Gobernador, los proyectos para la aplicación y contratación de empréstitos, cuando el tiempo para su recuperación exceda el periodo de gestión del ayuntamiento y cuando se afecten bienes patrimoniales del municipio.

- Formular las iniciativas de Ley de Ingresos del ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la Legislatura del Estado para su aprobación.
- Formular y aprobar el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la Legislatura local y los ingresos disponibles.
- Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la Legislatura del Estado para su aprobación
- Participar en la elaboración y vigilar la consecución de los objetivos y acciones derivadas de los planes de desarrollo nacional y estatal dentro del ámbito de su competencia, así como determinar los objetivos y acciones a emprender en el programa municipal de desarrollo en concordancia con los planes antes mencionados.
- Estimular la participación social de la población en los procesos de integración y operación de los programas y planes de desarrollo, así como en las acciones municipales para la realización de obras y la prestación de los servicios públicos.
- Elaborar, aprobar y difundir los programas de desarrollo urbano del municipio.
- Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en las modalidades y limitaciones que establezcan los programas de desarrollo urbano del municipio, y otorgar licencias y permisos de construcción.

- Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de los servicios públicos.
- Aprobar los nombramientos de los Servidores Públicos superiores del Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.
- Aprobar la organización y vigilar el adecuado funcionamiento del Registro Civil en el municipio, conforme lo establezcan las Leyes del Estado.
- Aprobar la organización y apoyar la función de reclutamiento para el Servicio Militar de la población del municipio, conforme a las Leyes del Servicio Militar Nacional.
- Vigilar la integración y conservación del archivo histórico y documental del municipio.
- Acordar y convenir con otros municipios del mismo Estado, la realización de obras y la prestación de servicios públicos.
- Celebrar convenios con el gobierno estatal y federal para la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, cuando sea necesario, de acuerdo con las condiciones y características del municipio y las leyes del Estado.
- Impartir justicia por medio del juez menor municipal, en caso de faltas administrativas a la reglamentación del municipio, y de acuerdo con las facultades la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

- Promover la participación de la población en los procesos electorales del municipio”.¹⁵⁸

1.2. Integración

Como se ha esbozado, el Ayuntamiento se encuentra integrado por un “Presidente Municipal, -o Alcalde- el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etc.”.¹⁵⁹

1.2.1. El Presidente Municipal o Alcalde

Es un funcionario público, miembro del Cabildo, electo por votación popular directa, encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio, y encargado de ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

El párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 Constitucional, prevé que la persona, que por elección indirecta o por nombramiento, o bien por designación de alguna autoridad desempeñe cualquier cargo de los del ayuntamiento, no podrá de ninguna manera ser electa para el periodo inmediato; sin embargo, la persona que tenga el carácter de suplente sí podrá ser electa para el periodo inmediato como propietario, siempre y cuando no haya estado en ejercicio.

¹⁵⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, pp. 216 a 218.

¹⁵⁹ Teresita Rendón Huerta Barrera. Op cit., p.14

En virtud de lo anterior, queda establecido el principio de no reelección relativa para los miembros de un ayuntamiento.

El Presidente Municipal dura en su encargo tres años, y la mayoría de las constituciones locales señalan como requisitos primordiales para ser miembro del Ayuntamiento: ser ciudadano mexicano, originario del Estado al que corresponde el Municipio que se pretenda representar, o bien, contar con una residencia efectiva por un tiempo determinado del municipio, así como tener una edad mínima para el día de la elección, entre otros.

Las principales atribuciones del Presidente Municipal o Alcalde, son las siguientes:

- “Promulgar, difundir y aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento;
- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales,
- Formular y proponer al ayuntamiento los reglamentos y normas de carácter general necesarias para el municipio;
- Formalizar, en representación del ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas; la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que se requieren en la gestión municipal;
- Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extra ordinarias del ayuntamiento;

- Visitar los poblados del municipio en unión de los representantes de las comisiones municipales respectivas, para conocer sus problemas e informar al ayuntamiento y buscar las soluciones que correspondan;
- Informar cada año al ayuntamiento, en sesión de cabildo, sobre el estado que guarda la administración en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal;
- Proponer al ayuntamiento la estructura de organización, sistemas y procedimientos para la administración del municipio, con base en las atribuciones, los alcances de función y los recursos aprobados;
- Proponer al ayuntamiento, el nombramiento de los servidores públicos superiores del municipio, como son: el Secretario del ayuntamiento, el Tesorero Municipal, el Oficial Mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología y los demás directores o jefes de área que se requieran;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, y la aplicación correcta del presupuesto municipal;
- Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado;
- Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos;
- Autorizar los certificados de uso del suelo urbano y las licencias y permisos de construcción;

- Coordinar las acciones del registro civil de la municipalidad, vigilando el cumplimiento del código civil y penal del Estado;
- Coordinar la promoción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y los servicios públicos del municipio;
- Coordinar las acciones de apoyo a la función de reclutamiento para el servicio militar;
- Dirigir las funciones del archivo histórico y documental del municipio”.¹⁶⁰

Las funciones del Ejecutivo Municipal que hemos mencionado son enunciativas, ya que existen otras; por ejemplo, desde el punto de vista administrativo también tiene facultad de:

- “Nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados del municipio, cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento;
- Resolver de acuerdo a los reglamentos correspondientes las solicitudes de los particulares en materia de permisos.
- Disponer de la fuerza pública, para asegurar las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública”.¹⁶¹

¹⁶⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, pp. 219 y 220

¹⁶¹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México, p. 197.

Y las demás funciones que le señalen los acuerdos, reglamentos, y demás disposiciones administrativas.

1.2.2. El Síndico o Síndicos

La palabra síndico, etimológicamente proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *sindikas*, que significa abogado o representante de la ciudad.

El síndico tienen la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos, del municipio y de controlar la hacienda pública municipal, ha sido una figura política de gran tradición en la historia del municipio mexicano.

Como atribuciones principales podemos enunciar las siguientes:

- “Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar al ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.
- Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, federal y estatal.
- Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la tesorería y sancionar los estados financieros.

- Vigilar que oportunamente se remitan a la contaduría General de Glosa del Congreso del Estado, las cuentas de la tesorería municipal.
- Vigilar que las multas por infracciones a leyes y reglamentos municipales ingresen a la tesorería.
- Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e inmuebles y supervisar su actualización.
- Acudir a las sesiones de cabildo y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto.
- Practicar a falta de Agente del Ministerio Público en la municipalidad, las primeras diligencias penales, remitiéndolas inmediatamente a las autoridades competentes”.¹⁶²

1.2.3. Los Regidores

La palabra Regidor,-a, se deriva del latín *regere*, que se traduce en **regir** y según el *Diccionario Anaya de la Lengua*, significa: Gobernar, administrar.

Según Constantino Bayle, citado por Ochoa Campos en su obra la *Reforma Municipal*, el cargo de regidor “lo indica el nombre: regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abastos, licencias de mercaderes”.¹⁶³

Añade este autor: “El oficio de regidor reúne la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Es el más íntimo

¹⁶² Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. cit p. 220.

¹⁶³ Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal. p 151.

representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas, que en otras épocas se ejercieron junto a las de carácter judicial".¹⁶⁴

Actualmente en nuestro país, los Regidores son órganos del Ayuntamiento que administran distintas ramas del municipio.

Son representantes populares que integran el cabildo con atribuciones específicas que les otorga la Ley Orgánica de cada Estado, y que desempeñan además, funciones específicas que les confiere expresamente el propio ayuntamiento.

El número de regidores que le corresponde a cada Municipio, generalmente lo establece la Ley Orgánica Municipal de cada Estado, y sus funciones son de gran importancia en relación con las comisiones que deben desempeñar, con el propósito de procurar el bienestar de la población.

Los regidores tienen como principales atribuciones las siguientes:

- “Supervisar el ramo de la administración municipal que le encomiende el ayuntamiento.
- Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar con voz y voto en los asuntos que se traten.
- Suplir -en algunos casos- de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del Presidente Municipal.
- Proponer mejoras a la estructura de organización, a los sistemas y procedimientos de trabajo y de prestación

¹⁶⁴ Ibidem, p. 152.

de servicios públicos del ramo de la administración que se le encomienden por encargo del ayuntamiento”.¹⁶⁵

1.2.4. Servidores Públicos Superiores Municipales

Son las personas designadas por el ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal con carácter de Servidores Públicos, que ocupan cargos de primer nivel en la administración municipal y que dependen directamente del Presidente Municipal en las funciones ejecutivas que éste realiza, y son: El Secretario General del Ayuntamiento, el Tesorero Municipal o equivalente, el encargado de la Seguridad Pública, el Oficial Mayor, el encargado del Departamento de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología, entre otros.

Cada ayuntamiento, podrá tener los Servidores Públicos que la organización municipal requiera, en razón de la necesidad de los servicios públicos que debe prestar y de su capacidad económica, es decir, según sus requerimientos sociales por la cantidad de población del municipio.

1.2.4.1. El Secretario del Ayuntamiento

Entre sus principales funciones están las de:

- “Convocar a los miembros del ayuntamientos a las sesiones de cabildo.

¹⁶⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales Op. cit. p 222.

- Asistir a éstas con voz informativa y levantar el acta correspondiente sobre los acuerdos que se tomen.
- Informar al Presidente Municipal, acerca de los asuntos pendientes y vigilar que su trámite se realice en el tiempo y de acuerdo con lo señalado por la reglamentación vigente en el municipio.
- Formular los proyectos de reglamentos que sean necesarios para la administración municipal.
- Compilar leyes, decretas, reglamentos, periódicos oficiales, circulares y acuerdos relativos a las distintas ramas de la administración municipal.
- Supervisar que los servicios jurídicos se tramiten adecuadamente.
- Recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal, para acordar su trámite.
- Validar con su firma los documentos oficiales del ayuntamiento.
- Llevar, mantener y conservar el archivo general del ayuntamiento.
- Expedir las boletas de libertad cuando los detenidos cumplan con la sanción correspondiente.

- Auxiliar al Presidente Municipal en la formulación de su informe anual correspondiente”.¹⁶⁶

1.2.4.2. El Tesorero Municipal

Este servidor cumple con una de las funciones más delicadas de toda la administración municipal, ya que es el encargado de la recaudación de los ingresos municipales. Entre sus principales obligaciones enunciamos las siguientes:

- “Controlar la Hacienda Municipal, sujetándose a las disposiciones legales vigentes.
- Elaborar el proyecto anual de la Ley de Ingresos municipales, el Proyecto de Presupuesto de Egresos y presentarlo al Presidente Municipal.
- Establecer políticas y procedimientos con el fin de mejorar la eficacia en la captación de los ingresos.
- Cobrar todos los impuestos, derechos, y productos municipales, otorgando los recibos oficiales correspondientes.
- Supervisar la captación de ingresos del Municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales.
- Actualizar los padrones de contribuyentes.

¹⁶⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales Op. cit , p. 223.

- Activar el cobro a los contribuyentes con la debida frecuencia, vigilando que no aumenten los rezagos.
- Efectuar los pagos presupuestados, previo acuerdo del Presidente Municipal, y distribuir los recursos sujetándose al presupuesto de egresos autorizado por el ayuntamiento.
- Elaborar órdenes y calendarios de pago, así como controlar la documentación comprobatoria de egresos municipales, informando por escrito mensualmente al Presidente Municipal.
- Informar al Presidente Municipal con toda oportunidad, respecto de las partidas que estén por agotarse para los efectos procedentes.
- Llevar la contabilidad de la Hacienda Municipal por cada uno de los fondos que administre.
- Mensualmente, hacer el corte de caja y recuento de existencia de recursos económicos con intervención del Presidente Municipal.
- Mantener actualizados los libros de caja, diario, cuentas corrientes, auxiliares y de registro, que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos del municipio.
- Mantener el control de la deuda pública municipal, informando sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses por el ayuntamiento.

- Ejercer la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.
- Cuidar que las multas impuestas por las autoridades municipales, *ingresen y se registren en la tesorería municipal.*
- Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento, que le sean *comunicados en términos de ley.*
- Proporcionar al Ayuntamiento los datos que le soliciten en relación con el funcionamiento de su dependencia.
- Proponer al Presidente Municipal, los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales.
- Tramitar ante el Tribunal Fiscal del Estado los juicios sumarios para realizar los remates públicos.
- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, sólo por acuerdo expreso del Presidente Municipal.
- *Verificar inventarios de los bienes municipales*”.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Ibidem, pp 223-225

1.2.4.3. Encargado de la Seguridad Pública y de Tránsito

Este funcionario municipal tiene las atribuciones siguientes:

- “Organizar y coordinar las actividades de seguridad pública.
- Mantener el orden público y brindar protección en cuanto a la persona, propiedades y derechos de los pobladores del Municipio.
- Hacer cumplir la ley, las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno y la reglamentación del Municipio.
- Turnar al Ministerio Público, los casos que lo ameriten.
- Auxiliar a la Policía Judicial a cumplir las órdenes que reciba del Ministerio Público y del Juez competente.
- Rendir parte informativo diario, al Presidente Municipal acerca del ejercicio de sus funciones y del personal del cuerpo de seguridad.
- Elaborar y proponer proyectos de reglamentación para el control de tránsito.
- Vigilar que se cumplan las disposiciones de tránsito en el municipio”.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Ibidem, p 226

1.2.4.4. Encargado de la Oficialía Mayor

Otro funcionario público municipal de primer nivel, es el Oficial Mayor del Ayuntamiento, el cual tiene entre otras, las atribuciones siguientes:

- “Cumplir con las funciones que le sean encomendadas en la Ley Orgánica Municipal, Bando de Policía y Buen Gobierno y demás Reglamentos.
- Vigilar que se proporcionen los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de las funciones encomendadas a las diferentes áreas del ayuntamiento.
- Vigilar que el personal propuesto como autoridades municipales, reúna los requisitos que marca la Ley Orgánica Municipal.
- Vigilar que se realicen adecuadamente los procedimientos de reclutamiento, selección e inducción de personal, así como su control.
- Mantener actualizado el sistema de escalafón de los Servidores Públicos Municipales.
- Programar cursos de capacitación y adiestramiento para el personal del ayuntamiento.
- Vigilar y procurar que todos los sectores públicos municipales sean incorporados al régimen de seguridad social establecido por el Estado.

- Controlar el almacenamiento e inventario de todos los bienes muebles e inmuebles, tales como: vehículos, maquinaria, materias primas, productos y artículos de oficina y otros, hasta su entrega a cada área, recabando la documentación comprobatoria de su resguardo o consumo.
- Supervisar el mantenimiento y limpieza de las instalaciones y edificios municipales.
- Informar por escrito mensualmente al Presidente Municipal de las actividades realizadas en las áreas administrativas a su cargo.
- Proponer al Presidente Municipal las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento del ayuntamiento.
- Elaborar y mantener actualizada la información estadística municipal¹⁶⁹.

1.2.5. Las Autoridades Auxiliares

En cada Estado de la República las autoridades auxiliares varían en su denominación, pero guardan semejanza en cuanto a sus atribuciones. Así, por ejemplo en la Ley Orgánica del Estado de México se contempla como autoridades auxiliares, principalmente a los Delegados y Subdelegados, quienes ejercen en sus respectivas jurisdicciones las atribuciones que les delegue

¹⁶⁹ Ibidem, pp. 226 y 227.

el ayuntamiento, con el fin de mantener el orden, la tranquilidad, y la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme lo establece la propia Ley Orgánica, el Bando Municipal y los reglamentos. En esta entidad son de elección popular y duran en su encargo tres años, su nombramiento es firmado por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento

En el Estado de Michoacán, la Constitución Política, contempla a las autoridades auxiliares en su artículo 124, el cual expresa:

“Artículo 124 . La administración pública, fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de los jefes de tenencia o encargados del orden; sus facultades y obligaciones serán determinadas por la Ley. Por cada propietario habrá un suplente y serán nombrados en plebiscito”.¹⁷⁰

En el Estado de Chihuahua las autoridades que comentamos, reciben el nombre de Juntas Municipales y Comisarios de policía. Así lo señala su Constitución Política en el artículo 162, Fracciones I y II.

En los Estados de Campeche y Guerrero a las Autoridades Auxiliares, del Ayuntamiento, se les denomina Comisarios Municipales.

En el Estado de Morelos la denominación que se les asigna a las Autoridades Auxiliares municipales, depende del rango de su población, sin embargo en las comunidades indígenas se respeta su forma de organización social y política.

¹⁷⁰ Cuadernos Michoacanos de Derecho. Constitución Política del Estado de Michoacán, p 36.

Así, por ejemplo, el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal de ese Estado, señala las siguientes:

“I.- Los Delegados Municipales, en las zonas urbanas y suburbanas de la Cabecera Municipal;

II.- Los Intendentes en las villas y pueblos foráneos de la cabecera municipal; y,

III.- Los Ayudantes Municipales en rancherías y congregaciones”.¹⁷¹

Además, se establece que las autoridades auxiliares, actuarán en sus respectivas jurisdicciones y tienen las atribuciones que la misma Ley Orgánica Municipal les señala, las que expresamente les confiera el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, y tienen como función primordial, mantener el orden, tranquilidad y la seguridad de los vecinos de la circunscripción municipal que les corresponda.

En el caso de la Entidad federativa antes mencionada, dichas autoridades auxiliares, son nombradas por elección popular, duran en su cargo tres años y les compete las funciones siguientes:

- “Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento o del Presidente Municipal del que dependan, en su circunscripción territorial;
- Informar de inmediato al Presidente Municipal de las irregularidades y faltas suscitadas en su jurisdicción

¹⁷¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, p. 31.

que alteren el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos;

- Intervenir en forma conciliatoria en los problemas que surjan entre los vecinos;
- Vigilar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos de su circunscripción, informando oportunamente a las autoridades municipales que los tengan a su cargo, de las irregularidades, deterioro, destrucción o falta de los mismos;
- Gestionar ante la autoridad competente, las obras o servicios públicos necesarios para satisfacer las necesidades de su comunidad;
- Auxiliar a las autoridades en el desempeño de sus atribuciones;
- Dar aviso de inmediato a la autoridad municipal respectiva de las obras o edificaciones que se inicien o estén llevando a cabo dentro de su jurisdicción;
- Mantener y conservar los bienes de propiedad municipal. y

Las demás atribuciones que esta Ley -Orgánica Municipal- y los reglamentos aplicables establezcan¹⁷².

¹⁷² Ibidem, p. 32

CAPÍTULO QUINTO

FACULTAD MATERIALMENTE LEGISLATIVA DEL NUEVO AYUNTAMIENTO

Expongo a continuación con especial enfoque, la función materialmente legislativa del nuevo ayuntamiento; sin embargo, resulta ineludible intentar una breve explicación sobre las diferentes naturalezas de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales, la cual hacemos bajo los criterios de análisis: el formal y el material. Lo anterior en virtud de que la doctrina clásica y el derecho positivo reconoce estos actos, como las tres funciones esenciales con que cuenta el Estado para cumplir con el fin de proporcionar servicios y bienestar a la sociedad, funciones, que el jurista Andrés Serra Rojas, en su obra *Derecho Administrativo*, define de la siguiente forma:

“La función legislativa, es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales.

La función administrativa, es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico.

*La función jurisdiccional, es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias o a declarar el Derecho”.*¹⁷³

Estas tres funciones clásicas del Estado, se encuentran contempladas en el artículo 49 constitucional y no obstante que se deriva de los postulados de Montesquieu sobre la división de poderes, los cuales han quedado superados ya que en nuestro

¹⁷³ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*, p. 40.

derecho positivo más bien se alude a una división de funciones que realiza el Estado por medio de sus órganos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, que aparte de sus propias funciones específicas realizan otras que caracterizan a los demás órganos. Sobre esto último, Andrés Serra Rojas afirma que “en puridad a cada poder debiera corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa y al Poder Judicial, la función jurisdiccional. Sin embargo, los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a no seguir este criterio; -agrega- de este modo nos encontramos con que el Poder Legislativo además de la función legislativa le corresponden por excepción, otras funciones; por ejemplo, las Cámaras nombran a su personal, que es un acto administrativo; se erigen en Gran Jurado, lo cual es un acto jurisdiccional y otros semejantes”.¹⁷⁴

De igual forma si hablamos del Poder Ejecutivo, encontramos que además de la función administrativa, que es la que normalmente le corresponde, desde el punto de vista formal, la facultad reglamentaria que realiza este poder es una actividad materialmente legislativa; y la resolución de controversias en materia agraria, obrera, fiscal, son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional.

Así, por cuanto hace el Poder Judicial, además de ejercer la función jurisdiccional, que es la actividad tendiente a resolver los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, toda vez que la expresión jurisdicción viene del latín *jurisdictio*, que significa “decir el derecho”, realiza otra clase de actos que no son propios de su naturaleza; por ejemplo el

¹⁷⁴ Ibidem, p. 42.

nombramiento de su personal, que es un acto materialmente administrativo.

Por lo antes expuesto, se desprende la importancia de poder determinar la naturaleza de las funciones del Estado bajo los criterios de formalidad y materialidad:

“El criterio formal considera al acto jurídico tomando en cuenta el órgano que realiza legalmente la función”.¹⁷⁵ Por lo tanto, bajo este criterio de análisis todas las funciones propias del Poder Legislativo, son funciones formalmente legislativas.

Para el jurista Andrés Serra Rojas, “el criterio formal es insuficiente porque no es adecuado llamar actos legislativos el nombramiento de un empleado, o cuando el Poder Legislativo se erige en Gran Jurado, ya que el primero es un acto administrativo y el segundo un acto jurisdiccional”.¹⁷⁶

“El criterio material es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función, y considera al acto jurídico en sus elementos naturales o propios”.¹⁷⁷

Bajo este último criterio, la expedición de reglamentos conceptuados éstos como el conjunto de normas subordinadas a la ley, obligatorias, generales, impersonales, expedidas por el poder administrativo, son actos de naturaleza legislativa desde el punto de vista material.

Consecuentemente a lo antes expuesto, resulta de suma importancia aplicar los criterios de formalidad y de materialidad en el estudio de las funciones que realiza el nivel de gobierno

¹⁷⁵ Idem

¹⁷⁶ Idem

¹⁷⁷ Idem.

municipal, las que según Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu enuncian en la forma siguiente: “Las atribuciones municipales son fundamentalmente legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas y se encuentran insertas en las constituciones locales y leyes orgánicas municipales”.¹⁷⁸

Sobre el particular nos parece adecuada la posición de la municipalista Teresita Rendón Huerta, cuando afirma que: “el poder municipal es uno y para su ejercicio requiere de tres funciones básicas prioritarias, que se complementan y desarrollan armónicamente en la tarea de gobernar a la comunidad local”.¹⁷⁹ Desde luego se refiere a las funciones materialmente legislativa, administrativa y materialmente jurisdiccional del municipio y agrega: “Esto no implica, por supuesto, que se soslaye, se desconozca o se pase por alto el considerar la esencia, lo formal y lo material de cada función, para ello y para no caer en extremismos inconvenientes, es saludable utilizar con prudencia el *cuasi* –como si fuera-, en tratándose de cada función y en particular de la Legislativa y de la Judicial”.¹⁸⁰ Puesto que la función primordial del Ayuntamiento es de carácter administrativo, por ser la estructura básica de la organización política del país, y sobre la función Ejecutiva o Administrativa del Estado, cabe citar al Doctor Andrés Serra Rojas cuando dice que: “la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los

¹⁷⁸ Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu. Op. cit., p. 107

¹⁷⁹ Teresita Rendón Huerta Barrera Derecho Municipal, p. 277.

¹⁸⁰ Idem.

particulares, reguladas por el interés general y bajo el régimen de policía o control”¹⁸¹.

En el ámbito del gobierno municipal la función administrativa recae preponderantemente en la figura del Presidente Municipal o Alcalde, es decir en el Ejecutivo Municipal, cuyas actividades y facultades específicas ya hemos abordado con amplitud en temas anteriores.

Teresita Rendón Huerta Barrera, al hablar a cerca de las actividades del Ejecutivo Municipal, comenta que: “la expansión de las ciudades, el crecimiento demográfico y sus consecuentes necesidades a satisfacer, han determinado que no sea exclusivamente el alcalde, quien desempeñe las actividades administrativas, por la innegable imposibilidad material y por razones de orden práctico, la presidencia cuenta con una organización administrativa interna, cuyos quehaceres se diversifican de acuerdo a ramas concretas. [...] El tamaño de la burocracia municipal, depende de gran medida de factores presupuestarios y de la complejidad de los requerimientos de la población”¹⁸².

Si pasamos a la función Judicial del municipio, no significa precisamente que los ayuntamientos sean órganos formalmente jurisdiccionales, sin embargo materialmente podríamos considerar que tienen esta naturaleza los actos mediante los cuales aplica sanciones administrativas, pecuniarias –multas- y privativas de la libertad en los casos de arrestos hasta por 36 horas, por infracciones o faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno y a los Reglamentos Municipales, en razón de que el artículo 21 constitucional faculta a las autoridades administrativas

¹⁸¹ Andrés Serra Rojas. Op. cit., pp. 58 y 59.

¹⁸² Teresita Rendón Huerta Barrera. Op. cit., p. 287

y entre ellas al municipio, a imponer las referidas sanciones de acuerdo con las pruebas y circunstancias en que se cometió la infracción y que así las determine la autoridad municipal, que en muchas municipalidades del país con cierto grado de desarrollo, esta actividad la realiza el Juez Calificador, cuyas principales funciones son: “el conocimiento y sanción de las contravenciones establecidas en los reglamentos municipales, allegándose las pruebas idóneas para lograr el exacto conocimiento de las infracciones, condiciones de comisión de las mismas y la correspondiente responsabilidad, ordenar la reclusión de quien mereciendo sanción pecuniaria no exhiba el monto de la misma, realizar la calificación de las infracciones cometidas ajustándose a las normas establecidas, amonestar cuando la contravención no merezca pena pecuniaria, ordenar que se expidan los recibos y se envíe a la Tesorería Municipal el monto de las multas impuestas y determinar su competencia, turnando a la Agencia del Ministerio Público, los casos que requieran consignación”.¹⁸³

Para el debido desempeño de esta función el Juez Calificador debe contar con un reglamento específico aprobado por el Ayuntamiento.

Sin embargo, consideramos que otro ejemplo más propio sobre la función materialmente jurisdiccional del municipio, lo constituye el caso previsto en la Ley Orgánica Municipal en vigor del Estado de Morelos -artículos del 168 al 177-, cuando establecen que en contra de los actos, resoluciones y acuerdos dictados por el Ayuntamiento, procede el recurso de revisión, para efecto de que dicho Órgano Colegiado considerando las razones del recurrente pueda optar por: confirmar, revocar o modificar el acuerdo, resolución o acto recurrido, para lo cual se precisa que el recurrente interponga su recurso por escrito en el

¹⁸³ Teresita Rendón Huerta Barrera. Op. cit., p. 295.

que debe satisfacer algunos requisitos, (nombre y domicilio, acto recurrido, fecha de notificación, etc.) además para la debida substanciación del recurso, debe aportar toda clase de pruebas; documentadas, o dictamen pericial en su caso, asimismo el promovente deberá anexar al escrito de interposición del recurso, los documentos que acrediten su interés jurídico, así como su personalidad cuando actúe en nombre de otro o de una persona moral. En consecuencia: “Conocerá del recurso el Ayuntamiento en sesión de cabildo, previa substanciación que proveerá el Secretario del Ayuntamiento. La resolución colegiada que se dicte será definitiva”.¹⁸⁴

De esta manera en razón de que el Ayuntamiento actúa como autoridad administrativa, aplica sanciones y emite resoluciones sobre algunos recursos de inconformidad sobre sus propios actos, por lo cual a decir del Maestro Gabino Fraga, constituyen actos materialmente jurisdiccionales.

En relación con la función materialmente legislativa, al Ayuntamiento se le ha dado el carácter de un auténtico parlamento, para expedir los reglamentos gubernativos de acuerdo con las particularidades, características, necesidades, ideosincracia, costumbres y tradiciones de la municipalidad de que se trate.

No obstante que esta función es formalmente administrativa, tomando en cuenta que el órgano que la realiza es el Ayuntamiento, sin embargo siguiendo a la municipalista Rendón Huerta Barrera, podríamos considerar que por los elementos naturales o propios de la actividad reglamentaria municipal se trata de una función *cuasi-legislativa*, es decir materialmente legislativa. Toda vez que el reglamento; “ es el

¹⁸⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. Artículo 170, p. 70.

conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de leyes y para los demás fines de la administración pública. En algunas legislaciones el reglamento se denomina ordenanza, especialmente en la administración municipal”.¹⁸⁵

La facultad municipal de dictar reglamentos, no obstante que es el ejercicio de una función no propia del Ayuntamiento como autoridad administrativa, sin embargo e independientemente de las diferentes denominaciones que a través de la historia ha recibido, se cuenta con un enorme legado sobre la facultad materialmente legislativa que siempre ha ejercido el municipio.

A manera de antecedente, apuntamos que la legislación municipal, aparece en la Nueva España, con las ordenanzas publicadas por Hernán Cortés, para las poblaciones fundadas, prerrogativa de la que siguieron gozando los Cabildos, y fueron precisamente las Ordenanzas Municipales, las que contenían la legislación de mayor importancia, y constituían un conjunto de órdenes sobre materias específicas, que debían ser obedecidas por la agrupación comunal. Al referirse a ellas el maestro Moisés Ochoa Campos, las define como; “un admirable cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos; las condiciones a que debían sujetarse los productores o artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a los que debían venderse éstos; los

¹⁸⁵ Andrés Serra Rojas Op. cit , p. 189.

requisitos que habían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades”.¹⁸⁶

Por su parte Teresita Rendón a este respecto afirma que “la legislación propiamente municipal o sea la que puede expedir el Ayuntamiento, recibe diversas denominaciones, algunas de ellas se han conservado a través del tiempo e identifican plenamente su origen, entre ellos están los documentos llamados ordenanzas, bandos y reglamentos”.¹⁸⁷

Cabe recordar que hasta antes de la Reforma Municipal de 1983, la Constitución Federal, no había incluido expresamente la potestad reglamentaria a favor de las autoridades municipales, y sólo en las Constituciones Locales y en las Leyes Orgánicas Municipales, era donde se facultaba a los Ayuntamientos para expedir sus reglamentos interiores y los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

De tal forma que uno de los puntos más importantes de la referida reforma, lo constituye la consagración en la Carta Magna, de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos de nuestro país, lo cual colma una laguna que si bien no impidió el ejercicio de esta facultad, si la limitó y provocó cuestionamientos sobre la legalidad de los reglamentos expedidos por las autoridades municipales, provocados precisamente por la falta de la inclusión en el texto constitucional, de la facultad de los Ayuntamientos para expedirlos.

¹⁸⁶ Moisés Ochoa Campos La Reforma Municipal, p. 169.

¹⁸⁷ Teresita Rendón Huerta Barrera Op. cit. p. 283.

I. FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Actualmente, la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, forma parte de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Municipio.

En efecto, a partir de la aludida Reforma Municipal de 1983, el artículo 115 constitucional establece que:

“Artículo 115.-...Fracción II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

*Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.*¹⁸⁸

Precepto tal, que reiteramos, es uno de los logros más importantes alcanzados con la reforma, dotando al Municipio de mayor capacidad reglamentaria, medida con la que se busca mayor robustecimiento político y jurídico de la institución municipal. Esta nueva fracción del artículo 115 constitucional, establece la firme autonomía jurídica de los municipios, y viene a reafirmar la prerrogativa que tienen los cabildos de seguir ejercitando su facultad legislativa.

Asimismo, en el nuevo texto del artículo 115 constitucional, en sus fracciones V y VI, se otorgan facultades

¹⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, p. 106.

reglamentarias al Municipio, para poder regular su propio desarrollo urbano, sus reservas territoriales, y la regulación de la tenencia de la tierra en relación también con el artículo 27 de la Carta Magna. Así se le confieren al Municipio facultades reglamentarias en materia de urbanismo, de lo cual se deduce que el ayuntamiento mexicano, encuentra en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, la principal base de la que emana su normatividad y reglamentación jurídica, en virtud de que le permite crear su estructura normativa.

A su vez, las Constituciones de los Estados y las Leyes Orgánicas Municipales, basadas en la Carta Magna, contemplan también la facultad de los ayuntamientos para expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, estas leyes dejan claro que los municipios pueden y deben contar con reglamentos que rijan su actuación.

Sólo por mencionar algunos ejemplos de la referida facultad reglamentaria de los ayuntamientos, contenida en las Constituciones locales citamos las siguientes:

El artículo 131 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León expresa:

“Artículo 131.- Quedan facultados los ayuntamientos para promulgar su reglamento interior y los demás necesarios para el buen servicio. [...] Así mismo, tendrán expresamente además, las siguientes facultades: Fracción I.- Expedir de acuerdo con las bases normativas indicadas, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Constitución Política del Estado de Nuevo León. Artículo 131, p. 107

La Constitución Política del Estado de Hidalgo, en su artículo 141, señala como facultades y obligaciones del ayuntamiento:

*“...Fracción II.- Expedir de acuerdo con las bases normativas que deberá establecer el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que no estén reservados a la Federación o al Estado”.*¹⁹⁰

Por otro lado la Constitución Política del Estado de Chihuahua, contempla la facultad reglamentaria del ayuntamiento cuando expresa en su artículo 131 lo siguiente:

*“Artículo 141.- Los ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas circunscripciones”.*¹⁹¹

Otro ejemplo de la integración de la facultad reglamentaria del ayuntamiento, en las Constituciones Locales, lo encontramos en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, al señalar que:

¹⁹⁰ Constitución Política del Estado de Hidalgo Artículo 141, p. 76.

¹⁹¹ Constitución Política del Estado de Chihuahua Artículo 141, p. 78.

“Artículo 73. Los ayuntamientos estarán facultados para expedir y aplicar, conforme a las bases normativas que establezcan las Leyes:

I. Los reglamentos de policía y buen gobierno;

II. Las normas que regulen la prestación de los servicios públicos a su cargo;

III. Los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, para cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Los reglamentos que norman las condiciones y relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores públicos; y

*V. Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.*¹⁹²

Por lo antes expuesto, podemos decir que las Constituciones locales adoptaron en su contenido, el equivalente del texto de la fracción II del artículo 115 constitucional, el cual como hemos dicho, establece la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.

Del mismo modo, el referido precepto constitucional, también se adoptó en las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados . Sobre este particular, sirvan de ejemplo los siguientes:

¹⁹² Constitución Política del Estado de Jalisco. Artículo 73, p. 43.

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado de México establece:

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

*Fracción I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, presentación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones”.*¹⁹³

En el caso de la Ley Orgánica del Estado de Morelos, a este respecto señala que:

*“Los Ayuntamientos del estado quedan facultados para expedir normas de observancia general obligatoria en el ámbito de sus jurisdicciones”.*¹⁹⁴

El artículo 159 de la citada Ley Orgánica Municipal expresa: *“La expedición de bandos y reglamentos es facultad exclusiva e indelegable del ayuntamiento”.*¹⁹⁵

Asimismo, el artículo 156 de dicho ordenamiento dispone:

*“Artículo. 156.- Las normas municipales que en el carácter de Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General que expidan los ayuntamientos, deberán ser aprobados en Sesión de Cabildo...”*¹⁹⁶

¹⁹³ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Artículo 31, p. 70

¹⁹⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. Artículo 155, p. 65.

¹⁹⁵ Ibidem. Artículo 159, p. 66.

¹⁹⁶ Ibidem. Artículo 156, p. 65.

Además define a cada una de estas normas municipales y ordena que el reglamento Interior del Ayuntamiento señalará el procedimiento de iniciativa, discusión y aprobación de dichas normas, las cuales deberán ser publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, sin perjuicio de que también se publiquen en la gaceta del Ayuntamiento.

II. LAS SESIONES DE CABILDO

El Diccionario Jurídico Mexicano, define al Cabildo: (del latín *capitulum*) como “cuerpo eclesiástico, capitulares de una iglesia, sinónimo de Ayuntamiento, es la denominación que se ha dado al órgano colegiado que constituye hoy día la autoridad política más importante del municipio libre”.¹⁹⁷

Sobre este órgano colegiado, Feliciano Calzada Padrón apunta, que “el ayuntamiento sigue siendo el órgano encargado de la toma de decisiones mediante la junta de sus integrantes, en algunos casos de todos los vecinos, a fin de llegar a un acuerdo sobre el gobierno y administración de la ciudad o de los pueblos del municipio; a esta junta se le dio el nombre de cabildo; - agrega- cabildo es una palabra derivada del latín *cade*, capítulo y ésta a su vez derivada de la palabra *caput*, misma que equivale a la reunión del alcalde, regidores y demás individuos que componen el máximo cuerpo municipal, o bien el lugar o sitio de la reunión en que se verifica la junta aludida”.¹⁹⁸

De lo antes expuesto, es frecuente identificar el Ayuntamiento con el nombre de Cabildo, esto responde al hecho

¹⁹⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, p. 369.

¹⁹⁸ Feliciano Calzada Padrón. Op. cit., p.65.

de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrentan. Esas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas Sesiones de Cabildo. Las sesiones pueden ser públicas o privadas y se realizan en un salón exclusivo para ese objetivo, localizado generalmente en el interior del Palacio Municipal, y al que se le denomina Sala o Salón de Cabildos.

Las Sesiones de Cabildo pueden ser ordinarias y extraordinarias, las primeras implica que el ayuntamiento deberá sesionar periódicamente por semana o por quincena, y las extraordinarias se realizan cuando la urgencia del caso así lo requiera.

Sobre este particular el maestro Calzada Padrón, nos comenta que se dieron tres tipos de cabildos:

a). “Cabildos Ordinarios, que eran todos aquéllos celebrados por los integrantes del ayuntamiento, a efecto de tomar las decisiones que se requerían para el gobierno y administración, tanto de la ciudad como de los pueblos sobre los que tenían competencia. Estas juntas comúnmente se celebraban dos veces por semana”¹⁹⁹.

b). Cabildos Extraordinarios, eran aquéllos a los que asistían personas ajenas a los integrantes de los ayuntamientos, o porque se efectuaban en forma especial para tratar asuntos que requerían una urgente decisión por parte del ayuntamiento o bien para tratar asuntos de importancia para la vida de la ciudad, de los pueblos o de su provincia.

¹⁹⁹ Idem.

c). Los Cabildos Abiertos, que tenían como objeto principal el de conocer el pensamiento de los vecinos del municipio, de alguno de sus pueblos o de la ciudad acerca de un asunto de extraordinaria importancia cabe mencionar que las decisiones tomadas en el cabildo abierto se sujetaban a la aprobación del cabildo ordinario, es decir, que este tipo de cabildo no tenía facultades resolutorias sino únicamente de consulta.

En cuanto a las Sesiones de Cabildo, éstas deben efectuarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, quienes tendrán iguales derechos; sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos y no podrán ser revocados sino en los casos en que contravengan la ley.

Dichas sesiones, son siempre presididas por el Presidente Municipal, quien tendrá voto de calidad en caso de empate.

Las Sesiones de Cabildo se harán constar en un Libro de Actas en el cual deberán asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de las votaciones, así como los acuerdos y resoluciones que se dicten en asuntos específicos; cuando en la sesión se aprueban reglamentos, el texto aprobado se hará constar íntegramente en el Libro de Actas. En ambos casos se firmarán las actas respectivas por los miembros del Ayuntamiento que hubieren estado presente, ante el secretario del Ayuntamiento, que asistirá a las sesiones de cabildo con voz informativa, levantará las actas respectivas y las autorizará con su firma.

Sin embargo, es importante hacer notar que son excepcionales los ayuntamientos que tienen un Reglamento Interior donde se mencione la forma en que deberán desarrollarse

las sesiones de Cabildo, las sanciones a las que se harán acreedores los miembros del cabildo que no asistan a éstas, etc..

Para efecto del tema que nos ocupa, las sesiones de cabildo son fuente generadora de la reglamentación municipal, en virtud de que es facultad directa del cabildo crear la estructura normativa que debe regir la vida social de la municipalidad, pero lo más importante es que dicha normatividad se ajuste a los requerimientos del municipio.

En la actualidad, no obstante que el artículo 115 constitucional ha puesto en las manos del ayuntamiento la facultad de elaborar y expedir libremente sus reglamentos, acción que no han sabido aprovechar el nuevo poder que se les otorga. Por eso, muchos Bandos de Policía y Buen Gobierno y reglamentos que regulan la vida municipal, en el mejor de los casos, no han actualizado sus disposiciones y hay ocasiones en que inclusive adolecen de dichos documentos, en razón de que los cabildos por descuido, por falta de vocación jurídica o por desconocimiento, no han ejercido su facultad reglamentaria.

III. BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

1. Concepto.

BANDO: “es el anuncio público de una cosa, de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia, hecho por persona autorizada o por voz del pregonero o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se pública o anuncia solemnemente”²⁰⁰

²⁰⁰ Teresita Rendón Huerta Barrera. Op. cit., pp. 283 y 284.

La municipalista Teresita Rendón, apunta que: “De cualquier forma el término bando, es muy propio y de gran aceptación en el campo del Derecho Municipal, nuestra Constitución General lo adopta en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, por lo que conviene propiciar su uso general, como forma de diferenciar la actividad municipal -y agrega- una ancestral costumbre de hacer público el contenido de un bando era de fijar el documento en las esquinas de los lugares más frecuentados, para que fuera leído y observado por todos los ciudadanos, era un acto casi festivo, pues las autoridades iban acompañadas de una banda de música que atraía la atención y despertaba la curiosidad, actualmente en muy excepcionales ocasiones se practica esto; como por ejemplo cuando se da a conocer el Presidente electo en las elecciones federales cada seis años, pero no podemos dejar de reconocer que es un medio muy acertado de enterar a la población de las normas vigentes”.²⁰¹

En muchos municipios del país, aún se conserva la costumbre de que el Bando solemne que declara electo al Presidente de la República, cada sexenio se lee a “pregón” por los miembros del ayuntamiento en las esquinas de las calles, en la población de la cabecera Municipal.

Sin embargo, la connotación de “Bando” que nos interesa, es la que se desprende precisamente del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, al establecer que es facultad de los Ayuntamientos expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados.

²⁰¹ Ibidem, p. 284.

Es importante hacer notar, que los Bandos, no sólo son reglamentos de policía y seguridad pública; abarcan otros aspectos de la vida y de la conducta que deben guardar las autoridades, los ciudadanos y los habitantes de un municipio. Son disposiciones de carácter abstracto, general y obligatorio, que constituyen el orden normativo o ley suprema del Municipio, y sujetan al Ayuntamiento a regir sus actos de autoridad y a actuar dentro de un marco legal.

En suma, los bandos son el principal documento normativo que rige a un municipio, es una especie de Constitución Municipal.

2. Anteproyecto Tipo

Hemos asentado en líneas anteriores, que ningún anteproyecto tipo de Bando de Policía y Buen Gobierno, pretende uniformar a dichos bandos en el país, ya que según lo afirma Juan Ugarte, únicamente podrían constituir una guía que ilustre al Cabildo en el ejercicio de sus facultades reglamentarias y pueda formular sus propios bandos atendiendo a los requerimiento de su Municipio.

Análogas ideas emite José Rivera Pérez en su obra *La Justicia en los Municipios*, al señalar que “siendo la función primordial de los ayuntamientos la administración de los intereses de la comunidad, sólo es dable cumplirla precisamente dentro de las circunstancias de cada municipio, circunstancias que no todas pueden ser previsibles en una legislación para todo el estado. Por ello la necesidad de que las actividades dentro de cada municipio, se regulen por el ayuntamiento como órgano inmediato”²⁰².

²⁰² José Rivera Pérez Campos. *La Justicia en los Municipios*, p. 18.

3. Esquema de contenido.

El siguiente esquema de contenido del Bando de Policía y Buen Gobierno Municipal, reiteramos, es sólo un modelo, en razón de que es natural que cada municipio tiene intereses que le son propios, ajenos a otros municipios y que debe salvaguardar en su respectiva reglamentación municipal.

BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO (Esquema de contenido)

Título Primero

DEL MUNICIPIO

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

CAPÍTULO SEGUNDO

Nombre y Escudo

Título Segundo

DEL TERRITORIO

CAPÍTULO PRIMERO

De la integración del Territorio Municipal

CAPÍTULO SEGUNDO

De la Organización

Título Tercero

DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL

CAPÍTULO PRIMERO

De los Vecinos del Municipio

CAPÍTULO SEGUNDO

De los Derechos y Obligaciones de los Vecinos

CAPÍTULO TERCERO

De los Habitantes

CAPÍTULO CUARTO

De la pérdida de la vecindad

Título Cuarto**DEL GOBIERNO MUNICIPAL****CAPÍTULO PRIMERO**

De las Autoridades Municipales

CAPÍTULO SEGUNDO

De los Organos Administrativos

Título Quinto**ASENTAMIENTOS HUMANOS****CAPÍTULO ÚNICO****Título Sexto****DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL****CAPÍTULO PRIMERO**

De los Servicios Públicos Municipales

CAPÍTULO SEGUNDO

De las concesiones de los Servicios

CAPÍTULO TERCERO
De las Obras Públicas

Título Séptimo

**DE LAS ACTIVIDADES
DE LOS PARTICULARES**

- CAPÍTULO PRIMERO
Permisos y Licencias
- CAPÍTULO SEGUNDO
De las Actividades Comerciales
- CAPÍTULO TERCERO
Espectáculos y diversiones
- CAPÍTULO CUARTO
Del Rastro Municipal
- CAPÍTULO QUINTO
De la Salud Pública
- CAPÍTULO SEXTO
De los Actos Prohibidos

Título Octavo

**DE LA PARTICIPACIÓN
DE LA COMUNIDAD**

- CAPÍTULO PRIMERO
De la Esfera de Competencia
- CAPÍTULO SEGUNDO
De los Consejos de Colaboración

Título Noveno**DE LAS EMERGENCIAS URBANAS****CAPÍTULO ÚNICO****Título Décimo****DE LA SEGURIDAD PÚBLICA****CAPÍTULO ÚNICO****Título Undécimo****DE LAS SANCIONES Y RECURSOS
ADMINISTRATIVOS****CAPÍTULO PRIMERO**

De las Sanciones

CAPÍTULO SEGUNDO

De los Recursos Administrativos

Transitorios**IV. REGLAMENTOS MUNICIPALES**

Refirámonos al concepto de *reglamentos* el cual según el *Diccionario Anaya de la Lengua*, lo define como: “Norma dictada por la autoridad administrativa, de valor inferior a la ley”.²⁰³

²⁰³ Diccionario Anaya de la Lengua, p. 600.

El reglamento no es propiamente una Ley, puesto que las leyes son expedidas por los Congresos, ya sean federal o estatales

En cambio, los reglamentos son expedidos por el Ejecutivo de cada Estado o el Federal o precisamente por los Ayuntamientos, y se consideran actos administrativos y no una acción propiamente legislativa:

Los reglamentos suponen la existencia de una Ley de la cual deben facilitar su observancia, éstos imponen sanciones y multas administrativas, mientras que las leyes generalmente se castigan con penas.

Es decir, la facultad reglamentaria, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, Fracción I, de nuestra Carta Magna, corresponde formalmente al Ejecutivo. Sin embargo, el Municipio a través del Ayuntamiento o Cabildo, como órgano deliberante y colegiado, ejerce facultades reglamentarias para el mejor desempeño de sus funciones, que se encuentran claramente contenidas en el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115 constitucional. Así, el Ayuntamiento elabora sus propios reglamentos, dentro de los límites de esa potestad reglamentaria y son los trazados en el precepto constitucional anteriormente aludido, en los correspondientes o correlativos de las Constituciones locales y en las Leyes Orgánicas Municipales, a cuyos límites debe conformarse todo reglamento, ya que de no observarse esto último, dichos Bandos y reglamentos, violarían las garantías individuales y por ende serían anticonstitucionales.

1. Proceso de elaboración

Los reglamentos municipales en su proceso de elaboración no obedecen a un proceso legislativo técnicamente hablando, debido a que no es realizado por el Poder Legislativo del Estado; sin embargo, podemos considerar para la creación de un Reglamento Municipal, las etapas siguientes:

1.1. Formulación

El Ayuntamiento hace un diagnóstico de alguna materia que debe ser reglamentada, para posteriormente elaborar un anteproyecto de reglamento, el cual puede ser formulado por alguna comisión del Ayuntamiento o miembro del mismo o bien con la colaboración del Gobierno del Estado, o lo puede formular el Presidente Municipal a través de la Secretaría General o bien cualquier persona con experiencia en la materia que se reglamente.

Esta primera etapa termina en el momento en que el anteproyecto es presentado en sesión de Cabildo.

1.2. Análisis y discusión

La segunda etapa tiene lugar precisamente en la sesión de cabildo, en virtud de que es en el seno de este cuerpo colegiado donde se deliberan y discuten los alcances del Reglamento y las necesidades reales del municipio, respecto de la materia que se pretende regular.

El análisis y discusión del anteproyecto de Reglamento que lleve a cabo el Cabildo, debe asentarse en el libro de actas correspondiente, que está a cargo del Secretario del Ayuntamiento.

1.3. Aprobación

Reunido el Cabildo, se somete a votación para la aprobación o desaprobación del anteproyecto del Reglamento que se ha discutido, se procede a elaborar un dictamen y es firmado por todos los integrantes del Cabildo.

El proyecto que resulte aprobado, ya sea por mayoría o por unanimidad, se convertirá en Reglamento.

1.4. Publicación

El Ayuntamiento acuerda su publicación, acuerdo que ejecuta el Presidente Municipal.

Y que consiste en la difusión oficial que debe hacerse en los periódicos del Gobierno del Estado, para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

1.5. Aplicación

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

Ya he indicado, que la reglamentación municipal concretizan las disposiciones que establecen las leyes y por tanto, no deben contener normas ni disposiciones que contravengan a dichas leyes.

Por lo antes expresado se puede decir que el reglamento es el conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento, para proveer dentro de su esfera de competencia la ejecución y aplicación de las Leyes en materia municipal.

2. Esquema de contenido

El contenido de cada Reglamento Municipal debe ajustarse a las necesidades locales, a la realidad de cada municipio; sin embargo, como un guión se proporciona el esquema básico de contenido, que debe observarse en la elaboración de un reglamento, a saber:

2.1. Presentación

Se refiere a la exposición de motivos relativos a los fundamentos y necesidades sociales que originan la existencia de cada reglamento.

2.2. Capitulado

Señala el orden o secuencia en que deben presentarse las normas contenidas en los reglamentos, de modo que, en primer lugar, deben contenerse las disposiciones relativas al objetivo que

regulará el reglamento propuesto, sus alcances y las autoridades responsables de su aplicación. En seguida, divididos en títulos, capítulos y secciones, los demás artículos que propiamente conforman el Reglamento.

Finalmente, se deben incluir los artículos transitorios, referidos a la iniciación de vigencia del Reglamento y otras disposiciones complementarias.

3. Tipos de Reglamentos

A continuación, se hace una clasificación de los Reglamentos municipales, según su materia de contenido y éstos podrían ser cuatro tipos, a saber:

3. 1. En primer término, tendríamos los reglamentos que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa correspondiente, es decir, la forma en que se deberán conducir las sesiones de cabildo, las votaciones, las formas y la participación de los diversos miembros del Ayuntamiento en dichas sesiones, etc.
3. 2. El segundo tipo de Reglamentos que pueden expedir los Ayuntamiento, son aquéllos que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio, y regulan con precisión y detalle las funciones de cada unidad administrativa que componen la administración pública municipal.

3. 3. El tercer tipo son aquéllos Reglamentos, que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales. Este tipo de reglamentos cobran gran importancia, en virtud de que la nueva fracción III del artículo 115 Constitucional, que señala en forma enunciativa cuáles son los servicios públicos municipales que el Ayuntamiento debe prestar. En consecuencia, se pueden formular este tipo de reglamentos en relación con los distintos servicios públicos que el Municipio debe prestar.
3. 4. Finalmente, el cuarto tipo de Reglamentos, se refiere a aquéllos que se dirigen a regular las actividades de los particulares que afecten el desarrollo de la vida municipal, buscando en dicha reglamentación, normar las actividades económicas de los vecinos del municipio, para preservar el orden y el interés general; por ejemplo, los reglamentos sobre; establecimientos industriales y comerciales, de anuncios exteriores, de espectáculos públicos, etc.

V. REGLAMENTACIÓN BÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Las características y el tamaño del Municipio, la cantidad de actividades que desarrolle, su capacidad económica y otros factores son importantes para determinar la necesidad de reglamentación jurídica con que debe contar una administración municipal; sin embargo, por mi parte considero que todos los municipios deben contar con un Bando de Policía y Buen Gobierno actualizado, al igual que los reglamentos

correspondientes que cubran las áreas de la actividad municipal y que pueden ser los siguientes:

- Reglamento Interior del Ayuntamiento; cuya función será establecer y regular la integración y funciones del Ayuntamiento, en cuanto a su actividad como órgano colegiado.
- Reglamento Interno de Administración; que tendrá por objeto normar las funciones de los órganos de la administración pública municipal.
- Reglamento de Organización de la Dirección de Policía y Tránsito; en el que se delimite que el cuerpo de policía municipal tiene como principal función el mantener la seguridad pública y el orden dentro de la jurisdicción del Municipio, así como proteger los intereses de la sociedad.
- Reglamento de Obras Públicas; el cual regula la ejecución de obras y construcciones públicas y privadas, con medidas de seguridad adecuada y previo permiso de la autoridad municipal.
- Reglamento de Limpieza y Salud Pública; se encargará de establecer que la autoridad municipal dispondrá de todos los medios a su alcance para procurar servicios de salud pública a la población y el mejoramiento de la salubridad del municipio.
- Reglamento de Mercados y Comercio en la Vía Pública; el cual se ocupará de regular la instalación y operación de mercados públicos y puestos instalados

en la vía pública para la venta de artículos y mercaderías.

- Reglamento para los Cementerios o Panteones; regulará el establecimiento y funcionamiento de los cementerios o panteones municipales y privados.
- Reglamento de Rastro y Expendios de carne; deberá establecer que la matanza de ganado para la población solamente puede realizarse en el rastro municipal o en los rastros expresamente concesionados por el Ayuntamiento, debiendo cubrirse invariablemente todas las obligaciones fiscales y sanitarias que al respecto procedan; para tal efecto, al salir la carne de los rastros autorizados, siempre se marcará con el sello de sanidad correspondiente.
- Reglamento de Establecimientos Comerciales; el cual deberá establecer entre otros aspectos, un orden en los horarios públicos con que operen dichos establecimientos.
- Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas; el cual tiende a preservar la salud y la tranquilidad de la población como uno de los objetivos de la administración municipal, por lo que se sujetará a normas precisas a quienes expendan bebidas alcohólicas para evitar excesos inconvenientes en su consumo.
- Reglamento de Trabajadores No Asalariados; este reglamento establecerá las normas que sujetarán a los trabajadores no asalariados que ejerzan sus actividades

en lugares públicos correspondientes al Municipio, por ejemplo: aseadores de calzado, músicos y cancioneros, vendedores ambulantes, fotógrafos no establecidos, etc.

Así, podrá el Ayuntamiento expedir tantos Reglamentos, como actividades, pretenda regular en su respectiva jurisdicción.

VI. CIRCULARES MUNICIPALES

Para una mayor comprensión del tema, comenzaremos por citar algunas de las formas en que los diccionarios definen la palabra "Circular", lo que seguramente nos conllevará al significado del documento denominado así, en el ámbito municipal.

El *Diccionario de Derecho* de Rafael de Pina define la Circular en los términos siguientes: "Instrucción que un órgano superior de la administración pública dirige a sus subordinados en relación con los servicios que les están encomendados".²⁰⁴

Circular. (del latín *circularis*) "Orden que una autoridad superior dirige a sus subalternos".²⁰⁵

"Escrito que se dirige a varias personas para ordenar o comunicar algo".²⁰⁶

El *Diccionario Jurídico Mexicano* la define de la siguiente forma: "Son comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer

²⁰⁴ Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara. *Diccionario de Derecho*, p. 150.

²⁰⁵ *Diccionario Léxico Hispano*, 2ª edición, p. 333.

²⁰⁶ *Diccionario Anaya de la Lengua*, p. 168.

a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de las disposiciones legales”.²⁰⁷

La Ley orgánica del Estado de Morelos, define a esta norma municipal en la fracción V del artículo 157 de la siguiente forma: “Circulares, son disposiciones de carácter general y de orden interno que contengan criterios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de la administración pública municipal”.²⁰⁸

En otras palabras, las circulares, son el conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretaciones de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos adoptados por el Presidente Municipal o por el Ayuntamiento. Son órdenes, comunicaciones o aclaraciones que se hacen como parte del gobierno y de la administración municipal.

VII. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS.

Son un tipo de circulares externas, de observancia general en la jurisdicción municipal, que afectan a los particulares.

Nuevamente, citamos como ejemplo la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en cuanto a dichas Disposiciones Administrativas se refiere y señala que, para efectos de la mencionada Ley Orgánica, se entiende por “Disposición Administrativa de Observancia General; las normas que no teniendo las características de los Bandos, Reglamentos y

²⁰⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª edición, p 461

²⁰⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. Artículo 157, p 65.

circulares, sean dictadas en razón de una urgente necesidad y que afecten a los particulares”²⁰⁹.

De esta forma queda aclarado el concepto de cada uno de los documentos mencionados, los cuales serán utilizados en beneficio de los municipios y de sus habitantes.

²⁰⁹ Ibidem. Artículo 157, pp 65 y 66.

CONCLUSIONES

En consecuencia con los apuntamientos generales vertidos en el presente trabajo, me permito formular las conclusiones siguientes:

PRIMERA.- Por su larga tradición histórica, la Institución Municipal es una de las más importantes dentro del régimen político mexicano, que se consolida con el Constituyente de Querétaro de 1917 y se fortalece con las Reformas de 1983. Sin embargo, largos años han transcurrido desde la referida reforma y muy pocos ayuntamientos han aprovechado su facultad reglamentaria, por ese motivo la mayoría de ellos siguen sujetos a la anarquía o al temperamento de las voluntades individuales.

SEGUNDO.- Con la inclusión del principio de representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos del país, se asegura la vida democrática en los municipios y las participaciones de mayorías y minorías a través de los partidos con diversas ideologías en las decisiones políticas del gobierno municipal.

TERCERA.- La Institución del Municipio Libre consagrada en el artículo 115 constitucional, se ve limitado por el exceso de funciones de control que ejercen las legislaturas locales sobre los municipios.

CUARTA.- Las participaciones estatales y federales que reciben los ayuntamientos se traducen en una dependencia económica que evita la autonomía municipal, más aún porque los municipios son ampliamente supervisados por la Contraloría del Congreso Local, que debe ser substituida con una Contraloría

Municipal para que los ayuntamientos se conviertan en responsables del ejercicio de sus propios recursos.

QUINTA.- Los ayuntamientos como órganos de decisión política, deben ejercer ampliamente su facultad reglamentaria contenida principalmente en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 Constitucional, para crearse el marco jurídico que le permita actuar con plena observancia al principio de Legalidad; no en uso de la costumbre o de criterios personales, sino de instrumentos normativos que le permitan la eficaz prestación de los servicios públicos a su cargo y la buena planeación de su desarrollo urbano.

SEXTA.- La reforma municipal otorgó plena autonomía jurídica a los ayuntamientos para reglamentar todas las actividades que tengan que ver con la vida cotidiana de la población de la municipalidad, sin invadir esferas normativas de otros niveles de gobierno.

SEPTIMA.- La reglamentación municipal, favorece la continuidad de acciones de la administración municipal, pues las personas con frecuencia sólo duran tres años o menos en sus cargos y cada administración tiene que iniciar su aprendizaje de gobierno, formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo, su estructura de organización y, cuando ya esta preparada para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su periodo constitucional y entra el nuevo ayuntamiento que a su vez tiene que partir casi de nada.

OCTAVA.- Los gobiernos estatal y federal, a través de organismos especializados en Derecho Municipal, deben asesorar a los ayuntamientos para que ejerzan su facultad reglamentaria y

expidan toda la reglamentación jurídica que requiera el gobierno municipal.

NOVENA.- Para evitar el crecimiento anárquico y desordenado de asentamientos humanos que en muchos casos imposibilitan la prestación de servicios públicos, los ayuntamientos principalmente de municipios urbanos con gran crecimiento demográfico, deben expedir reglamentos sobre urbanismo, facultad contenida también en el artículo 27 constitucional. Lo anterior permitirá la planeación, fundación, conservación, mejoramiento, desarrollo y crecimiento ordenado de los centros de población.

DECIMA.- Para mayor fortalecimiento de la vida municipal no basta solamente que los ayuntamientos ejerzan sus facultades materialmente legislativas para expedir reglamentos, sino que se debe fortalecer su economía para que sus instrumentos jurídicos no se conviertan en catálogos de buenos deseos.

DECIMOPRIMERA.- Se propone la ampliación del ejercicio del periodo constitucional de los ayuntamiento a cuatro años para dar mayor continuidad a los planes de desarrollo municipal.

DECIMOSEGUNDA.- Se debe evitar cualquier forma de autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

DECIMOTERCERA.- Se debe procurar la capacitación periódica a todos los funcionarios de la administración pública municipal, para hacer que la administración local sea moderna e institucionalizada en la prestación de mejores servicios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

BIELSA, Rafael. *Principios del Régimen Municipal*, 3ª edición, Buenos Aires Argentina, Editorial Abeldo Perrot, 1962.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, Editorial Porrúa, 1990.

CALZADA PADRON, Feliciano. *Municipio Libre*. México, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1979.

CARMONA, Adrian O. *Programa de Gobierno Municipal*. La Habana, Cuba, Editorial Librería Martí, 1950.

CARPISO Jorge. *Reformas Legislativas*, México, 1983.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, 1993.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. *El Municipio Mexicano*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985.

Constitución Política del Estado de Chihuahua, LVIII Legislatura, Chihuahua, Chih., Ediciones de la Reforma Integral, 1995.

Constitución Política del Estado de Hidalgo, Pachuca, Hgo., Imprenta Lito Bernal, S. A., 1996.

Constitución Política del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jal., Textos Legislativos, 1994.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, LII Legislatura, Toluca, Estado de México, 1995.

Constitución Política del Estado de Michoacán, Morelia Mich., Cuadernos Michoacanos de Derecho, ABZ Editores, 1995.

Constitución Política del Estado de Morelos, Edición de la XLVI Legislatura del Estado, Cuernavaca, Mor., 1996.

Constitución Política del Estado de Nuevo León, Monterrey, N. L., Edición del Grupo de Trabajo para la Reforma del Estado, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77ª edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 118ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vera. *Diccionario de Derecho*, 13ª edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, México, Tomo II, 1917.

Diccionario Anaya de la Lengua, Madrid, España Ediciones Anaya, S. A., 1981.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1987.

Diccionario Léxico Hispano, 2ª edición, México, Enciclopedia Ilustrada en Lengua Española, 1976.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, México, Legislación Pública Estatal, 1984.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, México, Legislación Pública Estatal, 1984.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Edición del CDE del PRI, Toluca, Estado. de México, 1993.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, Edición de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado, Cuernavaca, Mor., 1995.

LLORENTE GONZÁLEZ, Arturo y otros. *La Reforma Municipal en la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 1986.

MADRAZO, Jorge. *La Reforma Municipal en la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 1986.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. *El Problema Agrario de México*, 19ª edición, México, Editorial Porrúa, 1983.

MUÑOZ, Virgilio Y Mario RUIZ MASSIEU. *Elementos Histórico-jurídicos del Municipio en México*, México, Dirección General de Publicaciones de la UNAM, 1979.

OCHOA CAMPOS, Moisés. *El Municipio. Su Evolución Institucional*, México, Colección de Cultura Municipal, 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*, 4ª edición, México, Editorial Porrúa, 1983.

PORRUA PEREZ, Francisco. *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1983.

RABASA O. Emilio y otros *La Reforma Municipal en la Constitución*, México, Editorial Porrúa, 1986.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipa*, México, Editorial Purrúa, 1985.

RIVERA PÉREZ CAMPOS, José. *La Justicia en los Municipios*, México, Editorial Porrúa, 1968.

SALAZAR MEDINA, Julián. *Elementos Básicos de la Administración Municipal*, Toluca, Méx., UAEM, Colección de Textos y Apuntes. 1987.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique y otros. *Reforma Municipal*, México, D. F.

SAYEG HELU, Jorge y otros. *La Reforma Municipal en la Constitución*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1986.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Décimo Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1992.

UGARTE CORTES, Juan. *La Reforma Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1981.