



# INSTITUTO UNIVERSITARIO Y TECNOLOGICO MODELO

INCORPORADO A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
CON CLAVE 8858-09

LICENCIATURA EN DERECHO.

FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS EN  
EL ESTADO DE MEXICO.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**L I C E N C I A D A E N D E R E C H O**

**P R E S E N T A :**

**MARTHA MINERVA OLVERA DIAZ**

ASESOR: LICENCIADA NORA LUZ CHAVEZ HERNANDEZ

COACALCO, ESTADO DE MEXICO

03 DE MAYO 2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## DEDICATORIAS

### **A MI MADRE**

*Gracias mami por darme todo tu amor, cariño y tus palabras de aliento. Espero darte la alegría de verme dar este paso tan importante para mí.*

### **A MI PADRE**

*Agradezco papá tu esfuerzo, para darnos a mi hermana y a mí todo lo que ha estado en tus manos .*

### **A MI HERMANA**

*Agradezco a mi hermana toda su paciencia y su apoyo para estimularme a alcanzar este logro.*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MARINA MARGARITA OLIVERA DÍAZ

FECHA: 12/MAYO/2006

FIRMA: D.A. MANUEL HERRERAZ LARREA

**A MI ASESORA**

*La Lic. Nora Luz Chávez Hernández  
por aceptar la realización de este  
proyecto.*

**A NORBERTO HERNÁNDEZ  
BAUTISTA**

*Por todo tu apoyo, los ánimos que me  
has brindado para seguir adelante y  
tus especializados conocimientos que  
pueden encontrarse esparcidos a lo  
largo de esta tesis.*

# ÍNDICE

*Págs.*

DEDICATORIA

INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO I

### CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1. Origen	1
1.1.1 Grecia	1
1.1.2 Roma	2
1.1.3 Época Precortesiana a la Actualidad	6
1.2 Concepto Etimológico de Municipio	17
1.2.1 Definición Conceptual del Municipio	17
1.2.2 Tesis Tradicionales y Modernas	20

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

2.1. Normatividad del Municipio anterior a la Constitución de 1917	28
2.1.2 Reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional de 1917 a 1999	58

### CAPÍTULO III

#### EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO COLEGIADO DEL MUNICIPIO

3.1. Concepto y Generalidades del Ayuntamiento	71
3.1. 1. Instalación e Integración	77
3.1.2. Funciones	79
3.2. Estructura Orgánica de los Ayuntamientos	84
3.2.1. Autoridades Municipales	86
3.2.2. Dependencias Administrativas	87
3.2.3. Atribuciones del Ayuntamiento	88
3.3. Funciones Normativas	92

### CAPÍTULO IV

#### ORDENAMIENTOS A CARGO DEL AYUNTAMIENTO

4.1. Evolución de la Potestad Reglamentaria de los Ayuntamientos	94
4.2. Ordenamientos Legales que Expiden los Ayuntamientos	96
Conclusiones	110
Bibliografía General	122

## INTRODUCCIÓN

El municipio en México es considerado la organización política y administrativa de los estados; es aquí donde la relación entre los ciudadanos y el gobierno municipal es cotidiana y permanente; donde los representantes populares asumen la responsabilidad de atender, de manera eficaz, los reclamos sociales.

El propósito del presente trabajo es determinar la facultad reglamentaria de los municipios en el Estado de México. Se habla de la reglamentación municipal, como un medio eficaz de apoyo para el gobierno más cercano a la comunidad y para la propia administración del municipio. Con las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional se pone en manos de los ayuntamientos la facultad expresa de elaborar y expedir libremente sus reglamentos, que contengan las normas de aplicación general a la vida municipal.

El Estado Mexicano se encuentra constituido en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. La existencia del federalismo conlleva al reconocimiento del régimen interior de los estados, teniendo como base de su división territorial y organización política el municipio libre.

Derivado del mismo artículo, en su fracción II párrafo segundo, establece la facultad de los ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con la leyes en materia municipal que deberá expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobiernos, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Reconociendo las restricciones y alcances de la administración pública, los municipios deben estructurarse adecuadamente para cumplir con sus fines y alcances constitucionales. Entre ellos, buscar la mejor captación y aplicación de sus recursos, para poder cumplir con las responsabilidades y funciones que le competen relativas a la prestación de servicios públicos que constituyen el bienestar colectivo.

Este trabajo consta de IV capítulos. Los capítulos I y II contienen referencias históricas acerca de la formación del municipio; de esto se desprende que el municipio, como institución, encuentra su origen en Roma, durante el periodo de expansión, es cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno. El término *municipium* deriva de *munia capere* que constituía el acto voluntario por el que una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público.

La expansión romana genera las más diversas formas del régimen municipal, la integración urbana de la ciudad famosa la *urbs*, que se convierte en una *orbs* debe



considerarse la labor expansiva de su política. Para fines administrativos, la ciudad se dividía en distritos siendo su máximo órgano la curia.

A medida que pasa el tiempo, la conducta de los ciudadanos fue degenerando y sobrevino la corrupción de la civilización romana. Fue invadida de vicios, su poder militar decayó, así como su estructura política y social. Con la derrota por la invasión visigoda se sustituyen las estructuras de los vencidos por la de los conquistadores, desapareciendo el imperio para dar paso a la formación del municipio español. Los monarcas establecían nuevos núcleos de población teniendo como ley particular el denominado fuero municipal que lo regia. Su organización básica fue el concilium. Los alcaldes elegidos por el pueblo ejercían funciones judiciales.

La etapa de la decadencia se observa durante el siglo XIV, debido a las diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes. Sin embargo, con el descubrimiento de América, se funda el primer municipio en México, bajo el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz en 1519. Sin dejar de lado que en el México prehispánico se considera que el municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de *calpulli* por cumplir con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios. Pero el *calpulli* fué una forma de organización superior por lo que es incorrecto equiparlo.

En la época de la colonia, el municipio carecía de autonomía y contaba con facultades limitadas debido a la dependencia que mantenía con España. Dando origen al movimiento de independencia que fragmentaría la dominación del reino español. Con este movimiento que es influido por las ideas liberales proveniente de Europa, surge el federalismo mexicano expresado en la primera constitución mexicana en 1824, en la cual la nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal. Específicamente, esta constitución no hace referencia al municipio como tal, pero es el antecedente del ejercicio de un gobierno liberal que pondría las condiciones para su desarrollo.

Fue hasta la Constitución de 1917 cuando el constituyente de Querétaro llevó a la constitución el principio de la libertad municipal, dando como resultado el artículo 115; mismo que ha sido reformado, teniendo como prioridad la modernización del escenario institucional de los ayuntamientos.

En el capítulo III se señala lo relativo a la integración y funciones del ayuntamiento, es decir: de su integración, quiénes pueden formar parte de él, cuáles son las facultades y obligaciones del ayuntamiento, del presidente municipal, del síndico y de los regidores. También trata la organización y funcionamiento de la administración municipal.

En el capítulo IV se presentan para el análisis la propuesta del proceso reglamentario en un municipio. Considerándolo como una herramienta que

proporcionara las bases para lograr obtener municipios metropolitanos con un mejor manejo de los asuntos municipales.

## CAPÍTULO I

### CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

#### 1.1. ORIGEN

##### 1.1.1 GRECIA

El municipio es una institución de carácter jurídico, político y social. En su función material tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios, resultantes de la convivencia social. Su aspecto histórico permite encontrar las motivaciones y necesidades a las que respondió su florecimiento; así como las características que lo identifican en los distintos espacios geográficos y tiempos de su desarrollo como instancia de gobierno y de autoridad inmediata a la población.

Su antecedente es ubicado en la "polis" griega, misma que ha sido considerada como base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del Estado, de la democracia. Por ello, es relevante referirse a la categoría institucional de la "Polis" como centro de la acción política del pueblo griego.

La ciudad griega o polis, en nuestra opinión, representa el municipio en tanto estructura territorial y órgano de gobierno. Moisés Ochoa Campos asevera que: "La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ochoa Campos, Moisés; *El Municipio. Su evolución institucional*, p. 63.

Al respecto, Carlos Quintana concluye que las instituciones urbanas griegas denotan indudablemente los perfiles que en Roma adquirieron las civitates municipales. La polis griega es precursora con sus demos, de la organización municipal que florecería siglos después en el Imperio Romano<sup>2</sup>.

### 1.1.2 ROMA

La mayoría de los autores coinciden que el municipio, como institución político-administrativa, surgió en Roma; la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia y pago de tributos<sup>3</sup>.

Contrario a los griegos (con su concepto de *polis*), los romanos carecieron de una denominación unitaria para sus comunidades urbanas. El término *urbs* se usó casi siempre para designar a la propia Roma. *Oppidum* fue la expresión más difundida para las antiguas ciudades, que después se generalizarían en *civitates*.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Sin embargo, Adolfo Posada, estima que la polis contiene más los elementos locales del Estado, que los propios de un municipio; "Por esta razón, las ciudades griegas no constituían por sí municipalidades, en el sentido moderno de la palabra". Más bien, la figura del municipio como institución política subordinada al Estado, se parece más a los demos o barrios de la polis, que tenían algunas autoridades y funcionarios particulares.

<sup>3</sup> Es importante precisar el horizonte histórico referencial. La clasificación más común divide los periodos históricos de Roma en:

La Monarquía, que corre de la fundación de Roma, año 753 A.C. al 509 A.C. en que cae Tarquinio el Soberbio y se funda la República.

La República, del 509 A.C. hasta el 29 A.C. con la dominación de Octavio, quien se proclamaría emperador.

El Imperio

- De Occidente del 29 A.C. al 476 D.C., con la caída de Roma en manos de Odoacro.
- De Oriente que terminaría en 1453 D.C., con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco.

Los datos citados son retomados de: Guillermo Floris Margadani, "El Derecho Privado Romano". Ed. Estinge 2005.

<sup>4</sup> Konemann, Ernest. "El Municipio Romano"; en Enciclopedia Pauly Wissowa. P. 52. Citado por Carlos Quintana. Derecho Municipal. Ed. Pontúa 2003; p. 32.

En los últimos años de la monarquía, se inicia el uso del concepto *municeps* referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas, pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente, se iría generalizando el uso del término *municipium*, sobre todo con el Imperio, donde se propicia la proliferación de estas organizaciones.<sup>5</sup>

Los antecedentes de algunas regulaciones jurídicas municipales las encontramos en la *Lex Papia*, también conocida como Código Papiriano.

De acuerdo a los tratadistas de la historia de Roma, como Mommsen, Beloch o Komemann, los municipios romanos no representaron uniformidad. Por el contrario, existió una variedad municipal dependiente de las cambiantes circunstancias que debió afrontar, ya la República o el Imperio en su extensión territorial y dominio.

Encontramos, entonces la siguiente división de municipios<sup>6</sup>:

- ***Municipia Socii***, que surge de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum suffragio*.
- ***Municipia foederata***, que surgieron por convenios o pactos; muchos de ellos llegaron posteriormente a contar con sufragio; otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*.

---

<sup>5</sup> Mommsen, Teodoro, Historia de Roma; Tomo III, P. 100.

<sup>6</sup> Carlos Quintana, Derecho Municipal, Ed. Pomza 2003; p. 33.

- **Municipia coercita**, también conocido como *municipia coerita*, resultante de la dominación militar. A éstos Roma les dejaba prácticamente nulas prerrogativas, o solamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio. Desde luego carecían del derecho al sufragio (*ius suffragii*) y no tenían derecho a enviar representantes a Roma.

Desde el punto de vista de la organización<sup>7</sup>, el municipio comprendía a la ciudad principal, así como una extensión variable de terreno (*territorium*), en donde se asentaban algunos núcleos de población en ocasiones considerables, como aldeas (*vici*); grupos de casas diseminadas (*pagi*), centros de reunión (*conciliabula fora*), o fortificaciones (*castella*), todos sometidos a la autoridad del municipio.

El pueblo del Municipio (*populus municipii*) se componía, en primer lugar, de los municípes o ciudades que habían nacido en la circunscripción, o por haber sido honrados con este título por la Curia. Sólo los municípes tenían la plenitud de derechos de la ciudad. Los *incolae* o domiciliados, estaban obligados a pagar las cargas (*munera*), pero no podían desempeñar cargos de curiales.

Tanto los municípes, como los domiciliados, estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones. Unas eran de tipo personal, como obligaciones de auxilio y defensa; y otras de tipo patrimonial, como pagar las contribuciones del erario

---

<sup>7</sup> Los datos citados en este apartado son retomados de: Carlos Quintana. Derecho Municipal Ed. Porrúa 2003; pp. 34,35.

municipal. Finalmente, los transeúntes u *hospites*, estaban ajenos a la vida municipal.

La *Curia* fue el órgano más importante de la organización del municipio romano; al igual que el senado, a la *Curia* correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros, los *decuriones*, eran la clase más elevada de la ciudad. El número de *decuriones* fue variable según la importancia de las ciudades.

En cuanto a los cargos y magistraturas, encontramos cierta uniformidad en las diversas etapas de la evolución del municipio romano:

- Los ***duunviri*** presidían la curia y eran los encargados directamente de la atención de la administración municipal y auxiliados por dos ediles a quienes competían las labores de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas y cuidado de los edificios públicos. Los ediles, se convirtieron en los más importantes administradores de las municipalidades, por lo que trascendieron a otras etapas de la evolución municipal.
- Los ***cuestores***, encargados de las finanzas del erario municipal.
- Los ***pontifices y augures***, se encargaban del culto municipal.
- Los ***seviros augustales***, tenían como función el cuidado del culto imperial.
- Tardíamente aparece el ***defensor civitatis***, creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias.



- Al mando de los magistrados y funcionarios, se encontraban una serie de empleados subalternos, como los *lictiores* (alguaciles), los *viatores* o mensajeros; los *librarii* o tenedores de libros; etc.

En general, los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran vitalicios en la *Curia*. Los ediles, los cuestores y demás funcionarios debían caucionar su gestión, otorgando fianza como garantía de su honradez.

En el Bajo Imperio, la ciudadanía disminuyó los cargos municipales, por su onerosidad, dada la precaria situación de erarios. Por esta época, empiezan a desaparecer múltiples cargos municipales, quedando sólo la curia como órgano de gobierno, seguramente como antecedente directo de los ayuntamientos medievales.

### 1.1.3 Época Precortesiana a la Actualidad

La organización municipal sobre la península ibérica comprende el periodo de la época de la dominación romana hasta el inicio del virreinato de la Nueva España. Desde los primeros años del siglo IV D.C. la península ibérica sufre frecuentes invasiones. Los visigodos derrotan a otras tribus germánicas como los suevos, los alanos y los vándalos quedando como los verdaderos dominadores de la península.

Ya para el siglo X, en Córdoba, se establece el califato; unificando la administración de las ciudades dominadas, mismas que eran gobernadas por un

delegado del califa denominado caide, palabra que devino posteriormente en alcalde.<sup>8</sup>

La defensa y conquista del territorio español fortaleció la tradición del municipio, que se convierte en factor fundamental para oponerse a la invasión árabe.

Los Reyes de España otorgaron franquicias y privilegios a los grupos que fueron a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos en documentos que, por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar, fueron denominados Cartas Puebla.<sup>9</sup>

El Diccionario de Historia de España define al fuero municipal (Cartas Puebla) como: "... el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos."<sup>10</sup>

Los nuevos pueblos fundados o reconstruidos, tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la "Asamblea de Aforados", es decir de los vecinos que aparecían en la carta por medio de la cual se les otorgaban los derechos o fueros.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio", Ed. Porrúa, México 2004, p. 51.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>10</sup> Diccionario de Historia de España; coordinado por German Bleiberg; Tomo II; p. 145.

<sup>11</sup> Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio", Ed. Porrúa, México 2004, p. 52.

Esta asamblea constituía el cabildo abierto, y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de estos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender su municipio. de ahí que cada vecino era también un miliciano, que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar.<sup>12</sup>

Así esta época se convierte en la de mayor florecimiento del municipio, ya que el gobierno era autónomo, tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.

Más tarde, el aumento de población hizo imposible el cabildo o consejo abierto, situación que dio lugar al ejercicio del cabildo cerrado y a la especialización de las funciones del ayuntamiento.<sup>13</sup>

Expulsados los árabes de España, se invierte la corriente y es cuando el municipio tiene que defenderse, ya no de los extranjeros sino de los caudillos que participaron en la reconquista, mismos que habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo entonces necesarios delimitar los feudos y los municipios. Así, aparecen leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales.

---

12 Álvarez Gendini, Sabino, "Manual de Derecho Administrativo Español", Barcelona, p. 126. Citado en Robles Martínez, Raynaldo. "El Municipio", Ed. Porrúa, México 2004.

13 *Ibidem*, p. 126.

Los reyes vieron ahora en el municipio un aliado para controlar a los señores feudales; de ahí que Fernando III de Castilla y León fomenta con dicho fin las milicias comunales.<sup>14</sup>

Una vez controlados los nobles y asegurado el dominio de la corona, los municipios se convierten en súbditos incómodos. Por ello, cada vez más los funcionarios del rey principian intervenir en la vida interna, limitando los derechos de los municipios. Poco a poco asumen parte de la jurisdicción de los municipios. En 1396, Enrique III, designa corregidores que ejercían la actividad superior en las ciudades importantes, tanto en lo judicial como en lo administrativo.

El corregidor fue el exponente máximo de la centralización del municipio castellano, en la medida que dependía directamente de la corona y jerarquizaba al ayuntamiento.

La historia por la subsistencia del municipio en España tiene un capítulo bélico. En 1520, el rey declaró la guerra a los comuneros culminando en la batalla de los campos de Villamar en 1521, en absoluta derrota.

Para el caso de México, encontramos que los orígenes y evolución del municipio se ubican en el *calpulli* azteca como municipio natural. La civilización y cultura dominante en la *meseta central* de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como *mexica* o *azteca*, fue la ciudad más importante de toda la región.

---

<sup>14</sup> Ortiz de Zuñiga, Manuel. "El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1978.

Correspondió al pueblo azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezada por Hernán Cortés, por lo que resulta de indudable importancia incursionar brevemente con la organización de esta civilización mexicana.

Sobre este particular, Muñoz y Ruiz Massieu señalan: "En los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica ésta, si consideramos que como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases: los vencedores y los vencidos. Por lo tanto la sociedad azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios... y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas y educativas."<sup>15</sup>

La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. El *Ue'itlatoani* era el jefe supremo, comparándosele posteriormente con un emperador. Los historiadores coinciden en afirmar que la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del *calpulli*.<sup>16</sup>

Al respecto, los autores citados aseveran que:

"El *calpulli* constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un

<sup>15</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario; *Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México*, p. 21.

<sup>16</sup> Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 2003, p. 46.

territorio determinado. Salvador Toscano, en su obra la "Organización Social de los Aztecas", señala que el calpulli tiene una doble significación: barrio y linaje. Por un lado, encierra la idea de lugar de asentamiento. Por lo mismo, Zurita lo llama "barrio de gente conocida o linaje antiguo". El calpulli es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre."<sup>17</sup>

Cada calpulli, a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el *Tlatoani* o jefe político; el *Teachcauh* o administrador general del calpulli; los *Tequittatos* o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos; los *Tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códices o crónicas de las actividades del calpulli.<sup>18</sup>

La compleja organización del calpulli, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores como Toribio Esquivel Obregón y Don Moisés Ochoa Campos afirmen que en esta figura encontramos un verdadero municipio natural.

Por otro lado, Carlos Quintanilla opina: "el calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basada en conceptos derivados del parentesco y de la religión".<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Masseau, Mario; *Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México*, pp 25, 26.

<sup>18</sup> Quintana Roldán, Carlos. "Derecho Municipal". Ed. Porrúa. México 2003, p. 47

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 47.

A pesar de esas diferencias conceptuales, las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas de españoles en el nuevo mundo. Se habla al respecto de dos etapas iniciales: la de los municipios insulares que corre de 1492 a 1519; y la etapa de los municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

Los municipios insulares obedecieron a decisiones urgentes de aquellos primeros colonizadores de las islas caribeñas. Santo Domingo y Cuba aparecen como los principales territorios insulares, en ellos proliferaron múltiples villas y ciudades principales de donde partían constantemente las excursiones de descubrimientos y conquista.

Diego de Velásquez, gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras de occidente. Las expediciones eran costeadas por particulares; sin embargo la expedición de Cortés fue subsidiada en parte por el gobernador.

La corona se limitaba a autorizar directamente o indirectamente la expedición, las condiciones se establecían en un documento que se llamaban capitulaciones. Cortés no contó con la debida capitulación por lo que Velásquez, le entregó un pliego de instrucciones con la obligación de cumplirlas dentro del viaje.

Cortés no había sido facultado por Diego de Velásquez, para establecer una población permanente ni realizar conquista. Después de tocar varios puntos de

tierras mexicanas, finalmente decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz.

Consciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velásquez y para legitimar su viaje de conquista, procedió a fundar el 22 de Abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer municipio de América, conocido como la Villa Rica de la Veracruz.<sup>20</sup>

A su vez, Antonio de Solís en su libro *La Conquista de México*, nos narra como queda integrado el primer Ayuntamiento:

"Salieron por alcaldes: Alonso Hernández Portacarrero y Francisco de Montejo; por regidores: Alfonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval; y por el alguacil mayor y procurador general: Juan de Escalona y Francisco Alvarez Chico.

Nombróse también el escribano de Ayuntamiento, con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del rey, tomaron su posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz; cuyo título conservó después en la parte en donde quedó situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra, y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la Cruz."<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> López Gómara, Francisco; *Historia General de las Indias y la Conquista de México*. Pp. 54 y 55.

<sup>21</sup> De Solís, Antonio. *Historia de la Conquista de México*. Ed. Cosmos, México 1997, p. 85.



En poco más de dos años de cruentas luchas, finalmente los ejércitos de Hernán Cortés toman la capital del Imperio Mexica; la Gran Tenochtitlán cae el 13 de agosto de 1521. Este mismo año Cortés instaló un ayuntamiento en Coyoacan.<sup>22</sup>

Hernán Cortés, a su vez, dictó las primeras ordenanzas que fueron la base de la organización de las ciudades y municipios. Las de 1524 y sobre todo las de 1525, que se conocen también como "Plan Municipal". En resumen, en aquellas ordenanzas se regulaban las siguientes cuestiones: el servicio militar; planes agrícolas; reglas sobre el arraigo de pobladores; cristianización de los indios; implantación de penas; nombramiento de las autoridades; formación de cabildos; recaudación de diversos tributos y contribuciones.<sup>23</sup>

En la división geográfica, del cabildo colonial<sup>24</sup>, cada ciudad principal de la Nueva España formaba, por lo general, un municipio; representado legalmente por su Cabildo, que a su vez dependía del gobernador, del corregidor o alcalde mayor, según fuera el caso.

Siguiendo el modelo que le dió origen en Castilla, el cabildo colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares de justicia y regimiento, al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles.

---

<sup>22</sup> Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio. Su evolución institucional*. p. 96.

<sup>23</sup> López Gomara, Francisco; *Historia general de las Indias y la Conquista de México*.

<sup>24</sup> Los datos citados en este apartado son retomados de: Carlos Quiriana. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa 2003. pp. 54,55 y 56.

La forma de designación de los funcionarios del cabildo colonial se basó en un principio en tres categorías: los descubridores, los conquistadores y los adelantados.

El cabildo estaba compuesto principalmente por: alcaldes, regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios perpetuos o transitorios.

Los autores Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu contemplan los siguientes cargos del cabildo colonial: dos Alcaldes ordinarios, un número variable de regidores según la importancia del municipio, el Alférez Real, el Alguacil Mayor, el Depositario General, el Contador Mayor de Menores, un Procurador, un Procurador de Pobres, el Obrero Mayor, el Juez de Cargos, los Diputados de Fiestas, el Juez de Coliseo, el Fiel Ejecutor, el Diputado de Alhóndiga, y otros puestos menores.<sup>25</sup>

Las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial eran diversas. En el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales. En el orden judicial conocían los cabildos en pleno de apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, por cuestiones de materia y cuantía que no fuera competencia de la Real Audiencia.

Sin embargo, la gama más amplia de actividades de los ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades. Conocían cuestiones de

---

<sup>25</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. Cit. Pp. 33 a 39.

planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social.

En general, los oficios concejiles se desempeñaban por un año, ocasionalmente encontramos cargos de dos años, desde luego descontando los oficios de regidurías perpetuas. En la colonia fué práctica corriente la llamada "venta de oficios" que otorgaba al mejor postor los cargos de alcaldes y regidores, si bien se hacia la subasta bajo reglas estrictas y con condicionantes de aptitud e idoneidad frecuentemente severas, lo cierto fue que esa práctica degeneró en vicios y deshonestidad sin paralelo en la historia.

En el caso de oficios renovables y de acuerdo a su duración (de uno o dos años), existía impedimento de que las mismas personas los ocuparan en el periodo inmediato, conociendo tal disposición como "*Ley del Hueco*", precedente interesante de la no reelección relativa de los miembros de los ayuntamientos.

Por otra parte, las reglamentaciones coloniales fijaban para muchos cargos y oficios concejiles caución para su desempeño.

Carlos Quintana, indica la importancia de acentuar la función económica y de regulación de abastos que jugó el municipio colonial. Derivándose instituciones como lo fueron los Pósitos y las Alhóndigas, que equilibraron los precios de productos agrícolas de primera necesidad.

## 1.2 Concepto Etimológico de Municipio

El vocablo municipio proviene del latín, compuesto de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.<sup>26</sup>

### 1.2.1 Definición Conceptual del Municipio

Dentro de las definiciones conceptuales, la Real Academia Española lo conceptúa como: "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". La enciclopedia Espasa Calpe señala que el Municipio es: "Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascienden de la esfera de la familia".<sup>27</sup>

En el mismo sentido, la enciclopedia Jurídica Omega, lo define como: "Una persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que

---

<sup>26</sup> Corominas, Joan y Jose A. Pascual. *Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico*, volumen IV. P. 115. Citado por Carlos Quintana, *El Municipio*. Ed. Porrúa 2003, p. 1.

<sup>27</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, S.A. Tomo XXXVIII. P. 50

depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional".<sup>28</sup>

El Diccionario Jurídico, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el municipio es: "La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación".<sup>29</sup>

Por otro lado, la doctrina mexicana ha aportado claras definiciones de la institución municipal. Los expertos en derecho constitucional y administrativo, así como otros especialistas nos presentan diversos conceptos.

De acuerdo al Doctor Miguel Acosta Romero, "El municipio en sí constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular".<sup>30</sup>

A su vez, el Doctor Andrés Serra Rojas refiriéndose a esta institución señala: "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en

---

<sup>28</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Torno XIX. P. 55.

<sup>29</sup> Diccionario Jurídico IJ-UNAM, Torno correspondiente a las letras de la I a la O.

<sup>30</sup> Acosta Romero, Miguel.

el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los estados".<sup>31</sup>

El Maestro Gabino Fraga nos dice: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución, el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".<sup>32</sup>

En el mismo tenor, el Doctor Ignacio Burgoa, en su libro "Derecho Constitucional Mexicano" señala que: "el municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado".<sup>33</sup>

En forma particular, Moisés Ochoa Campos, pionero del estudio del municipio en México, sostiene que: "El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local;... es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución"<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I, p. 584.

<sup>32</sup> Fraga, Gabino, citado por Colín, *México*, op. Cit., pág. 23.

<sup>33</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 875

<sup>34</sup> Ochoa Campos Moisés. *El Municipio. Su evolución institucional*, p. 23.

## 1.2.2 Tesis Tradicionales y Modernas

Surgen varias hipótesis en relación al origen del municipio; que van desde aquellas que lo plantean como algo natural, espontáneo o divino, hasta las que lo señalan como una consecuencia de las formas de organización que adopta el Estado de derecho.

Las teorías o escuelas más destacadas en torno a la naturaleza del municipio son las siguientes: a) Escuela Sociológica y Jus-naturalista; b) Escuela Legalista o del Derecho Positivo; c) Escuela Economista; y d) Escuela Administrativa.

### A) *Escuela Sociológica y Jus-Naturalista*

La base del pensamiento que sostiene esta escuela la encontramos en la vieja definición Aristotélica del *zoon politikon* que hace al hombre un ser sociable por naturaleza, llevándolo a formar "una agrupación natural de tipo local"<sup>35</sup>, por lo que, si los individuos conviven en un espacio definido, con necesidades y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés.

De la Escuela Sociológica, Efrén Cordova sostiene: "Para ella el Municipio es una realidad social anterior a la ley y ésta no hace más que descubrir o reconocer lo que la naturaleza había ya creado. No niega (la Escuela Sociológica) que exista un concepto legal de municipio, pero sostiene que el mismo no es más que la

---

<sup>35</sup> Aristóteles, Loc. Cit.

investidura de un concepto sociológico que haba surgido con anterioridad. Hay, pues, una estructura social, una comunidad engendrada por la propia naturaleza, por la historia, la tradición y la geografía, que es anterior y superior a lo que pueda decirse en el texto legal<sup>36</sup>.

Estas teorías fueron aceptadas y difundidas por autores del siglo XIX y entre ellos Fernando Albi, que señala: "La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre.

En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal, se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formado naciones."<sup>37</sup>

El Jusnaturalismo sostiene que el Municipio es un hecho social de convivencia anterior a la formación del Estado y, por ende, anterior a la ley, y más aún, superior a ésta. Por lo tanto, la ley reconoce y protege al municipio en su función adjetiva.

---

<sup>36</sup> Córdova, Efrén. *Curso de Gobierno Municipal*. Pp. 59 y 60.

<sup>37</sup> Albi, Fernando. "Crisis del municipalismo". Citado por Reynaldo Robles, *El Municipio*. Ed. Porrúa, 2004. pp.32.



El Jusnaturalismo asume como una de sus variantes, una interpretación teológica del orden natural, atribuyéndolo a una voluntad superior, que el hombre no hace más que reconocer y esa voluntad la identifica con Dios.

De acuerdo a lo anterior, Carlos Quintana afirma: a) La existencia del Municipio como producto primario de la sociabilidad humana; b) La existencia del Municipio con anterioridad al Estado y al Derecho; c) La justificación del poder municipal como resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de los integrantes de la comunidad.<sup>38</sup>

La tendencia jusnaturalista suscribe la totalidad de las conclusiones sociológicas afirmando: que el municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por éste; esos derechos provienen de la naturaleza misma, ya como producto de una voluntad superior y divina o del orden y armonía general de las cosas que el hombre capta y entiende a través de la razón.

#### B) *Escuela legalista o de derecho positivo*

Esta tesis, llamada también formalista o jurídica sostiene: que el Municipio es, en primera instancia, un ente jurídico y, en consecuencia, una creación del estado.

El estado es quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propia.

---

<sup>38</sup> Quintana Roldán, Carlos. "Derecho Municipal". Ed. Porrúa 2003, p. 9.

Por lo tanto, la entidad municipal es producto directo del Estado, ya que lo forma y lo conforma de acuerdo a las modalidades específicas que él mismo le señala; mientras la ley no declare al municipio como tal, éste sólo existirá como una congregación o comunidad asentada en un territorio determinado.

El maestro Ignacio Burgoa, señala que no se puede dar en la teoría ni en la práctica el municipio natural, puesto que: "El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos, ópticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el Municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan".<sup>39</sup>

El jurista vienés Hans Kelsen sostiene que:

"El estado en su calidad de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo,... la naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de Estados, plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico,... Un Estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico".<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. P. 817.

<sup>40</sup> Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. P. 189.

En Francia, la corriente legalista pretendió establecer un sistema simétrico y centralizado, por lo que el municipio en esta tesis no se fundamenta en una base social y jurídica de carácter tradicional sino que se adecua a las normas apriorísticas sostenidas por el legislador.

El antecedente más remoto de este régimen se encuentra en el decreto de la Asamblea Constituyente Francesa (14 de diciembre de 1789), el cual sancionaba que las municipalidades actualmente existentes en cada ville bourg, paroisse o communante, con las denominaciones de hotels de ville maires, eche vinats consulats, con cualquier calificación serían suprimidas o abolidas.

Este sistema municipal dejó, de manera total o parcial, su influencia en un gran número de países.

### C) *Escuela economista*

Los que sostienen estas ideas argumentan que la evolución humana no es más que la evolución de las instituciones económicas, por lo tanto, el municipio es la resultante de dicha evolución de la sociedad cuyas relaciones económicas lo caracterizan y determinan en su conformación social y régimen de vecindad.

Los seguidores de esta tendencia insisten en que se caracteriza por su adhesión a los postulados del materialismo dialéctico, concibiéndose al Municipio como una conjunción de familias producidas por un objeto económico.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Rendón Huerta, Teresita. "Derecho Municipal". Ed. Porrúa 2005, p. 24.

#### D) *Escuela administrativista*

Los representantes de esta escuela consideran al Municipio como un apéndice de la organización estatal: esto es, como mera descentralización administrativa del propio estado. En otras palabras un mero instrumento de dicha descentralización para llevar a cabo los servicios, así como los objetivos de carácter público que el mismo estado le encargue.

De la apreciación de las teorías enunciadas, sostengo que el municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el derecho; su surgimiento se da hasta que el derecho lo define, le otorga facultades, le señala fines a cumplir, tomando elementos sociológicos, económicos y administrativos.

De el estudio particular del proceso histórico del municipio en civilizaciones concretas, es posible observar el proceso de formación de esta institución. En Grecia se considera a la polis el primer antecedente por ser el centro de la acción política del pueblo griego encontrando elementos totales de estado, siendo el precursor con sus demos, de la organización municipal que florecería siglos después en el Imperio Romano.

En la civilización romana el municipio como institución política-administrativa surge derivado de su estructura política y jurídica, ya que los asuntos locales cotidianos del imperio exigía a los habitantes de sus municipalidades obediencia política y pago de tributos. Encontrando diferentes conceptos para la denominación unitarias de sus comunidades desde el término *urbs* el cual se usó

para designar a la propia Roma: *Oppidum* como expresión mas difundida para las antiguas ciudades, que después se generalizaría en *civitates*.

Posteriormente, se iría generalizando el uso del término *municipium*, donde se propicia la proliferación de estas organizaciones.

El municipio comprendía la ciudad principal por tener una extensión variable de terreno en donde se asentaban núcleos de población como los *vici*, *pagi* o *castella*. El pueblo del municipio se componía de ciudadanos nacidos en la circunscripción llamados *municipes* o ciudadanos siendo honrados con este título por la *curia*, este último el órgano mas importante de la organización del municipio romano.

La organización municipal romana desaparece durante la dominación germánica y sin embargo fué sustituida por las instituciones visigóticas, naciendo así organizaciones propias del municipio español.

En España encontramos los documentos denominados *Cartas Pueblas*, o sea permisos y derechos específicos de población otorgadas por los Reyes.

Así a este período se considera el de mayor florecimiento del municipio, ya que el gobierno era autónomo, tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales.

Teniendo esta época histórica para la organización municipal, una paulatina neutralización de facultades que dieron como resultado que el municipio se convirtiera en una corporación administrativa.

En el México prehispánico como antecedente del municipio se ha considerado al calpulli por sus características y funciones de carácter natural y política. Siendo esto una aproximación errónea, ya que el capulli es superior por su fenómeno comunal que se ha dado en casi todos los pueblos organizados, que referimos a una institución jurídica particular, traído por la conquista de los españoles.

En el desarrollo de las épocas de la historia municipal es posible vislumbrar con nitidez el proceso de formación de esta institución. No obstante es preciso localizar los puntos medulares que inciden sobre el ámbito municipal en las culturas que han dejado impreso su sello en la actual configuración de este ente. En el siguiente capítulo se aborda la evolución histórica del Municipio anterior a la Constitución de 1917.

## CAPÍTULO II

### MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

#### 2.1. Normatividad del Municipio anterior a la Constitución de 1917

Después de los tres siglos de dominación de la Nueva España, el municipio se encontraba en crisis administrativa y política. Debido a la invasión napoleónica, la metrópoli española vivía en constante conflicto militar, lo que impedía ejercer el control al interior de España y de los territorios dominados.

En 1808, empiezan a surgir condiciones sociales que hacen volver la atención hacia los municipios. Con la intervención francesa en el año de 1789, las municipalidades apoyaron la legitimidad de las autoridades reales, pero también proclamaban el reconocimiento a la soberanía de los pueblos. Su repudio fue manifiesto y definitivo, expresando el sentir de los diferentes estratos sociales.

Sin embargo, el panorama para los españoles en la nueva España con los grupos de indios les era complejo; ya que estos mantenían enraizadas su estructura política, lo que condujo a los españoles el reconocimiento de la garantía de sus bienes, otorgando el cabildo indígena las leyes de indias. Así, con la Constitución de Cádiz de 1812 se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una constitución que regulará el poder arbitrio de los soberanos.

Esto se ha interpretado en un sentido amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones fue lograr su independencia de la corona española. Tal como lo expresaron, en 1810, ante el virrey y el ayuntamiento de la ciudad de México en donde reclamaban garantía de respeto a los derechos del hombre, la correcta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud entre otros.

El 8 de junio de 1808, llegó a México la noticia del motín de Aranjuez, que concluye en la abdicación de Carlos IV en favor de su hijo el príncipe de Asturias, quien recibió el nombre de Fernando VII. Se esperaba la notificación oficial para la proclamación del nuevo soberano; sin embargo, el 14 de julio se tuvo conocimiento de las renuncias en Bayona de los reyes de España en favor de Napoleón y del nombramiento de Murat como lugarteniente, reconocido como tal por el Consejo del Reino.

Es significativa la actitud que asume el cabildo de la ciudad de México, integrado por criollos y con la representación de todo el reino, su síndico, el destacado jurista Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquél cabildo, como el regidor Don Juan Francisco Azcarate y por otros simpatizantes de la causa, como Fray Melchor de Talamantes, propugnó en memorable discurso del 9 de agosto de 1808, y ante el cuerpo colegiado porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana y, en representación del pueblo y su soberanía, el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España tomara las riendas del poder.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, México 2003, p. 59.



A este respecto afirma Ochoa Campos que "en síntesis, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época:

1. El de la soberanía popular, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y naturales, a través de juntas en que participaran los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.
2. El de soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos.

El Ayuntamiento de México, en 1808, pretendía:

- 1° Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la Colonia.
- 2° Convocar a un Congreso de ayuntamiento para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

Como era de esperarse, el Real Acuerdo determinó, con inefable parcialidad, que el Cabildo excusase en lo sucesivo tomar la voz que no le pertenece por todas las demás ciudades del mismo reino. Pero independientemente del resultado a que inmediato se llegó, la actitud del Ayuntamiento de México tuvo la importancia de

manifestar, por primera vez, abiertamente esos dos principios que habían de decidir a luchar por la absoluta separación política de España".<sup>43</sup>

La actitud de los miembros del cabildo, fue vista con recelo por los peninsulares, quienes temieron que de pronto se afectaran sus prerrogativas. Desde 1808 a 1810, la situación de los municipios fue la misma, no hubo texto legislativo, ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y la pésima condición en que se encontraban. En este periodo en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que el interés estuviera puesto sobre otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud y tantos otros principios esbozados en los idearios del Miguel Hidalgo y Costilla y de José María Morelos y Pavón.

Un punto importante es el correspondiente al papel que jugaron los ayuntamientos municipales a partir de 1810 durante la guerra de independencia. Desde luego muchos de ellos siguieron la causa libertaria de Hidalgo, sin embargo la mayor parte adoptaron una actitud servil a las autoridades virreinales.

El 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel del Grande (actualmente San Miguel Allende), el ~~caudillo~~ convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública.

---

<sup>43</sup> Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio. Su evolución institucional*, pp. 218 y 219.

Al efecto se integró una **Junta** directiva, que podemos catalogarla como un nuevo ayuntamiento, formado por el abogado Don Ignacio Aldama, quien lo presidía; Don Felipe González, el presbítero Don Manuel Castiblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Unzaga, Don Vicente Umarán y Don Benito de Torres.<sup>44</sup>

El nuevo ayuntamiento de Celaya confirmó inmediatamente los nombramientos hechos por las tropas a Hidalgo como capitán general, a Allende como teniente general y a Aldama como mariscal.

Los ayuntamientos coloniales de esta etapa de nuestra historia jugaron un papel importante en la lucha. La figura del municipio revestida del nuevo ánimo de independencia también protagonizó importante papel en las acciones de los principales caudillos como Don Miguel Hidalgo.

Finalmente, como resultado de este movimiento, en el que se transforma la vida colonial, es necesario mencionar los documentos que fueron antecedentes de la Constitución de 1917 y de su artículo 115 en materia municipal: Constitución Española de Cádiz de 1812; Elementos Constitucionales de Rayón; Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana; Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano; Constitución Federal de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Leyes Constitucionales de 1836; Bases Orgánicas de 1843; Constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

---

<sup>44</sup> Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa, México 2003. p. 61.

Por diversas causas, pero especialmente por las cuestiones suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para mitigar las tensas relaciones, y permitiera controlar jurídicamente la situación.

Fué así como se efectuó la reunión en la ciudad de Cádiz, de las Cortes Generales Extraordinarias. Su obra legislativa fué precisamente la Constitución de la Monarquía Española, conocida también como Constitución de 1812 o Constitución de Cádiz, por el puerto en que sesionaron las cortes. Se promulgó el 19 de marzo de 1812 en España, y el 30 de septiembre de ese año en México por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas.

Fué de efímera vigencia este cuerpo normativo, es indudable su influencia en los asuntos municipales. La Constitución de Cádiz reguló con amplitud los asuntos municipales, según aparece en sus artículos del 309 al 323, correspondientes al Título VI, Capítulo I, "De los Ayuntamientos" que por su detalle es necesario conocer.<sup>45</sup>

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

---

<sup>45</sup> Marquez Rábago, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, Edit. Porrúa, México 2002, pp.76 a la 78.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 319.- Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

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

Artículo 321.- Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

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

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

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

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

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

Artículo 323.- Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Refiriéndose a la Constitución de Cádiz, el Maestro Ochoa Campos afirma: "Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

1. El sistema de elección popular de ayuntamientos.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año.

Introdujo innovaciones fundamentales:

1. La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes, "abandonándose, por tanto, la antigua relación entre el número de éstos y la categoría del poblado".
2. La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana.

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



1. Con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los Jefes Políticos.
2. Con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: la de su hacienda.<sup>46</sup>

Con la Constitución de Cádiz se inicia una importante corriente doctrinaria que repercutiría enormemente en nuestras leyes posteriores, sobre todo en cuestiones relativas a los asuntos municipales.

En el documento de los elementos constitucionales de Rayón donde se elaboró una serie importante de proyectos de organización constitucionales; organiza al poder público y aunque reconoce implícitamente la existencia del municipio, no lo estructura, no obstante señala algunas disposiciones que presuponen la existencia del municipio.

El decreto para la Libertad de la América Mexicana, también conocido como Constitución de Apatzingán, como generalmente se denomina a la primera constitución que México, revela dos elementos que la precisan y distinguen. El primero, y muy importante por cuanto marca el nivel cultural e ideológico de los constituyentes mexicanos, es su gran preparación jurídica y política, su capacidad para organizar una nación, para convertirla en un ente jurídico autónomo, librándola de la secular dependencia, y para introducirla en un régimen de derecho que garantizara la paz, la justicia y la libertad.

---

<sup>46</sup> Quintana Roldán, Carlos, *Derecho Municipal*. Edil. Porrúa, México 2003. pp 64 y 65.

El segundo elemento es más sensible por cuanto toca al fondo de la dignidad del hombre, a la sociedad que se quiere organizar y a la cual se desea libre, igual, unida fraternalmente, encauzada al progreso y al bienestar general con posibilidades de superación de todos sus miembros a través de la educación y la cultura.

La constitución de Apatzingán cierra el ciclo de nuestro proceso emancipador. La presentación que Don José María Morelos, el Siervo de la Nación, hizo ante el Congreso reunido en Chilpancingo el año de 1813. su obra "Sentimientos de la Nación" manifiesto de mayor contenido político-social que más tarde se transformaría en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también conocida como Constitución de Apatzingán firmada en Chilpancingo el 6 de noviembre de 1813, en la cual la nación, a través de sus representantes, declaraba haber recobrado el ejercicio de su soberanía y que en tal concepto queda rota y disuelta la dependencia del trono español.

De entre los constituyentes reunidos en Chilpancingo por su preparación y capacidad fueron los que tomaron a su cargo la elaboración del Decreto Constitucional. Estos fueron Andrés Quintana Roo quien había figurado como secretario de Morelos, el doctor José Manuel de Herrera, el doctor José María Cos y José María Liceaga. Más tarde, el 22 de octubre de 1814, los 242 artículos del Decreto Constitucional serían confirmados con las rúbricas de José María Liceaga, diputado por Guanajuato, quien figuraba en ese momento como presidente del congreso.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Galeana, Patricia. *México y sus constituciones*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 2003, p. 37.

Dicho ordenamiento no contempló expresamente al Municipio, como tampoco lo hicieron los Sentimientos de la Nación, ni el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional.

En forma indirecta el artículo 208 del ordenamiento constitucional toca aspectos municipales al señalar que:

°Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.<sup>48</sup>

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822

El día 28 de septiembre de 1821, se integra la Junta Provisional Gubernativa, primer ejecutivo del nuevo estado, compuesta con Agustín de Iturbide como presidente, Juan O'Donohú, Manuel de la Barcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velásquez de León; a ellos correspondería administrar el imperio en tanto la familia real española, designaba quien sería emperador en el naciente estado americano. Ante la posterior denuncia española de los tratados de Córdoba, Iturbide sería coronado emperador.

El 10 de noviembre de 1821, la junta convoca a elecciones a fin de integrar el primer Congreso Constituyente mexicano, según el modelo de la Constitución

---

<sup>48</sup> Quintana Robian, Carlos. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa, México 2003, p. 65.

Española de Cádiz de 1812. En la elección participaron nacionales y extranjeros mayores de 18 años; la elección fue indirecta y en cada provincia, al elegir diputados, deberían estar incluidos al menos un eclesiástico, un militar y un abogado. Al instalarse el Congreso el 24 de febrero de 1822, el apoyo militar y popular era a favor de Iturbide.

Con la coronación de Iturbide, los liberales se vieron orillados al levantamiento, quienes trataban de imponer el régimen republicano, lo que trajo consigo la disolución del congreso, ya que éste había adoptado ideales utópicos. Sin embargo en el imperio mexicano de Iturbide no eran adaptables esos ideales debido a la radicalización de los grupos políticos, los cuales sirvieron de instrumento a políticas inadecuadas.

Iturbide no logra retener el poder imperial que ejerce solamente por 10 meses.

Dicho ordenamiento pretendió regular el imperio de Agustín de Iturbide, el cual se suscribió en la ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822. Algunos artículos del ordenamiento se refieren a cuestiones municipales como:<sup>49</sup>

"Artículo 24.-Las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

---

<sup>49</sup> Los datos citados son retomados de: Márquez Rábago, Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana*. Edil. Porrúa, México 2002. pp 143,151,159.

(Parte conducente) Artículo 52.- En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, ó en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados, podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Artículo 91.- Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

Artículo 92.- En las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

Artículo 94.- Las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con asistencia del cura o su vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el regidor del ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o su vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos.\*

## LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

El 1 de enero de 1823 se levantaron en armas importantes grupos militares, el que tuvo mayor presencia fue el de Antonio López de Santa Anna, quien ya el 2 de diciembre de 1822, había propuesto el Plan de Veracruz, en el que desconocía al emperador, exigía la restitución del Congreso y proponía la adopción de la forma de vida republicana.

El emperador envió al general José Antonio Echávamari para someter a Santa Anna, sin embargo, al no poder derrotarlo se adhirió al movimiento rebelde y juntos expidieron el Plan de Casamata, el 1 de febrero de 1823. El Plan constaba de 11 puntos en los que se solicitaba la reinstalación del Congreso legalmente instituido y desintegrado por Iturbide.<sup>50</sup>

El 17 de Junio se dieron las bases para la integración del nuevo Constituyente, el cual quedaría integrado el 5 de noviembre de 1823. En este Congreso Constituyente, se percibían claramente dos corrientes: la federalista, que tenía como líder a Miguel Ramos Arizpe y la centralista, con fray Servando Teresa de Mier al frente.

Lorenzo de Zavala fue el presidente del Constituyente de 1824 y Miguel Ramos Arizpe presidente de la Comisión de Constitución; la segunda presentó al pleno un proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, discutida a partir del 3 de

---

<sup>50</sup> Márquez Rábago, Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana*. Edil. Porrúa, México 2002. p. 161.

diciembre y aprobada el 31 de enero de 1824, con ello se concreta el nacimiento del Estado Mexicano y la Primera República Federal de México.<sup>51</sup>

La primera Constitución Federal del país no se refirió de manera directa al municipio, disponiendo en su artículo 161 fracción I que:

\*Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

f. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva".<sup>52</sup>

El modelo que siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz. Por ello la persistencia de las Jefaturas Políticas en esta nueva estructura federal.

#### BASES CONSTITUCIONALES DE 1835

Bajo la vigencia de la Constitución de 1824, la elección del titular del ejecutivo era indirecta y tenía como figura de suplencia, en caso de ausencia definitiva, a un vicepresidente, determinando, que el segundo individuo que obtuviese más votos en la elección ocupara dicha posición; con lo anterior al tomar posesión el titular del ejecutivo y el vicepresidente, éste último iniciaba un camino alterno hacia la propia presidencia de la República.

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 163

<sup>52</sup> Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa, México 2003, p. 66.

Los grupos conservadores obtuvieron posiciones predominantes en el Congreso, en junio de 1835 Santa Anna reúne a un grupo de diputados, senadores y notables a fin de recomendar la supresión de la vicepresidencia. El 9 de Septiembre el Congreso ordinario se atribuye el carácter de Constituyente, bajo la presidencia de Atenógenes Castillero. Se forma una Comisión de Constitución integrada por los diputados Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle que entregaron el Proyecto de Bases para la nueva Constitución el 23 de Octubre de 1835.<sup>53</sup>

En estas Bases Constitucionales de la Republica Mexicana, se señala que para el Gobierno de los Departamentos habrá Gobernadores y Juntas Departamentales.

Para el Gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales; éstas serán elegidas popularmente, del modo y en el número que establecerá la ley y aquellos serán nombrados periódicamente por el supremo poder ejecutivo a propuesta de dichas juntas.

El poder ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al ejecutivo supremo de la nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzcan al bien y prosperidad de los departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su

---

<sup>53</sup> Márquez Rábago, Sergio. *Evolución Constitucional Mexicana*. Edit. Porrúa, México 2002. p. 205.



organización; siendo en cuanto al ejercicio de las de última clase, sujetas y responsables al congreso general de la nación.<sup>54</sup>

## LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Como consecuencia de la inestabilidad política de aquellos primeros años de independencia del país, las fuerzas conservadoras o liberales se imponían, y de acuerdo con la adopción del sistema centralista, se ponía fin a la primera República Federal Mexicana; a esta Constitución se le conoce como las Siete Leyes Constitucionales y tiene la característica de ser la única Carta Magna mexicana dispersa, ello por no estar contenida en un solo código constitucional; realmente no fueron siete, sino tres, las leyes publicadas, la primera en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y de la tercera a la séptima en diciembre del mismo año.

La sexta de esas leyes se destinó a regular la "División del territorio de la República y el Gobierno interior de los Pueblos". Los estados se transformaron en Departamentos, los que se subdividieron en distritos, y éstos en partidos y municipalidades; de esa Sexta Ley, regularon cuestiones relacionadas al Municipio. Al respecto:<sup>55</sup>

**"Artículo 22:** Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa

<sup>54</sup> Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Edit. Porrúa, México 2004, p. 88.

<sup>55</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa, México 2005. pp. 112, 113.

población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23: Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos, de dos.

Artículo 24: Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;
- II. Vecino del mismo pueblo;
- III. Mayor de veinticinco años;
- IV. Tener un capital físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25: Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26: Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencia en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo 27: Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año y podrán ser reelectos.

Artículo 28: Para ser juez de paz, se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;
- II. Vecino del pueblo;
- III. Ser mayor de veinticinco años.

Artículo 29: Estos jueces ejercerán, en sus pueblos, las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las

diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no del lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Artículo 30: Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos. son concejiles, no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Artículo 31. Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.

Ochoa Campos afirma, que fue esta sexta ley constitucional la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, otorgándoles competencias amplias en materias muy diversas y trascendentales para la vida de la sociedad.<sup>56</sup>

#### BASES ORGÁNICAS DE 1843

Las bases de organización política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna el 12 de Junio de 1843 y se publicaron el día 14 del mismo mes.

---

<sup>56</sup> Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. Edit. Porrúa. México, 1985, p 226.

Estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal como lo son:

“Artículo 4.- El territorio de la Republica se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

Artículo 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XIII. Aprobar los planes de tributos municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades”.<sup>57</sup>

## CONSTITUCIÓN DE 1857

Restaurado el federalismo y ante la urgente necesidad de expedir una nueva Carta Constitucional acorde con las circunstancias que vivía el país, Juan Álvarez expidió una convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como fundamento el Plan de Ayutla.

---

<sup>57</sup> Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa, México 2003, p. 68.

Felipe Tena Ramírez señala que:

"El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgo la Constitución."<sup>58</sup>

La Constitución en varios de sus preceptos alude aspectos municipales, sin reglamentar la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los Estados.

Artículos de ese ordenamiento:

\*Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

- II. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la Republica:

- I Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

---

<sup>58</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. P. 604.

Artículo 72.- El congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales."<sup>59</sup>

El artículo 117 precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados y por su virtud los asuntos municipales se regularían como cuestión netamente local de los Estados.

Como se puede apreciar, la Constitución de 1857 en cuestión municipales sólo estipuló generalidades.

## CONSTITUCIÓN DE 1917

El estallido revolucionario de 1910, se debió a la larga acumulación de presiones sociales que la dictadura porfirista fue generando por las desigualdades económicas que habían llevado a la mayoría de la población a niveles de pauperización extrema. Aunado al enojo de la población, surgieron importantes ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados de justicia social y que pugaban por una nueva organización política de la nación.

---

<sup>59</sup> Quintana Op. Cit., p. 69.

La época porfiriana fue una etapa nacional de contraposición: bonanza, desarrollo social y económico en las clases medias y altas, represión y autoritarismo entre los grupos sociales débiles, campesinos y trabajadores, principalmente.

Emilio O. Rabasa, fija los antecedentes sociales de la primera etapa de la Revolución Mexicana de 1910.<sup>60</sup>

Conocidas son las causas del malestar nacional al final de la era porfiriana y las causas que generaron la primera etapa de la Revolución (1910). Un hombre que vivió la época y que fue el gran ideólogo de la Revolución y de la Constitución de 1917, el licenciado Luis Cabrera, en su famoso artículo intítulado "La solución del conflicto", resume certeramente las causas del conflicto, a escasos y previos días de las renuncias del presidente Díaz y del vicepresidente Corral:

- El Caciquismo, o sea la "presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias..."
- El peonismo, es decir "la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero..."
- El fabriquismo, esto es "la servidumbre personal y económica a que se haya cometido de hecho el obrero fabril..."
- El hacendismo, o sea "la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña..." que produce la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande.

---

<sup>60</sup> Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. Ed. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990, p. 25.



- El cientificismo, es decir, "el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños..."
- El extranjerismo, esto es, "el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales.

Este sistema basado en hambre, deuda constante, castigos, privación de bienes y cadena de la esclavitud de generación en generación fue una de las causas determinantes del movimiento social mexicano.

Así, surgen hombres como los hermanos Flores Magón, quienes publican el 1 de julio de 1906 en San Luis Missouri, el Programa del Partido Liberal Mexicano, en el cual proponen la eliminación de la reelección de funcionarios públicos como el presidente y los gobernadores, mejoras en materia educativa, la regulación imperativa de ciertas reglas relativas a la materia laboral a fin de consignar derechos sociales obreros, sin olvidarse de los campesinos y sus tierras.

Dos huelgas son un antecedente importante de la revolución mexicana las de Cananea y Río Blanco.

La de Cananea, Sonora se da en 1905, en la minera Cananea Consolidated Copper Company, propiedad del coronel Greene. En la cual ya operaban como representantes del movimiento los hermanos Flores Magón, quienes conformaron una Junta Patriótica que buscaría mejorar la situación de los trabajadores de la mina, ya que demandaban 8 horas de trabajo y 5 pesos de salario diario.

La huelga concluyó con la masacre, Grenne no aumentó los salarios ni mejoró las condiciones de los obreros, argumentando que el presidente Díaz lo prohibió.

En el mismo sentido, en diciembre de 1906, se expidió por los empresarios de la industria textil del área Puebla-Tlaxcala un reglamento de trabajo que imponía la jornada de trabajo de 14 horas con 45 minutos para comer; los trabajadores formularon una contrapropuesta, sin embargo, la respuesta de los empresarios fue cerrar varias fabricas.

Entre el 7 y 8 de enero de 1907 se dio lectura a la resolución del laudo presidencial en Río Blanco, quienes estuvieron conformes regresaban al trabajo, mientras otra parte repudiaba el acto de subordinación al llamamiento.

Por el mismo periodo, Madero es derrotado en las elecciones celebradas entre junio y julio de 1910, proclama su Plan de San Luis Potosí el 5 de octubre del mismo año en su texto criticaba que:

"La división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna; agregando que 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 las autoridades municipales".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Quintana Op. Cit., p. 76

Pero las rebeliones no terminaban, la mas importante por su contenido político-social fue encabezada por Emilio Zapata, quien conoció a fondo el problema del despojo agrario y se rehusó a dejar las armas en tanto no se diera la restitución de tierras a los campesinos que disponía el Plan de San Luis, del propio Madero; el gobierno contestó con la persecución de los campesinos, enviando a Victoriano Huerta a sofocar a los inconformes. Los zapalistas continuarían en su lucha, el 28 de noviembre, a escasas 3 semanas de la toma de posesión de Madero, expidieron el Plan de Ayala, desconociéndole.

El 26 de marzo de 1913 en la hacienda de Guadalupe, Don Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, encabezó el alzamiento en contra de Victoriano Huerta, después del asesinato de Don Francisco I. Madero. Al respecto en el Plan de Guadalupe, se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad que siguiera leal a Huerta.

Sin embargo varios generales revolucionarios fundaron el Partido Liberal Constitucional, que propuso a Carranza como candidato presidencial y éste entra a la ciudad el día 20 de agosto, quien rechaza el titulo de presidente interino, pero queda como primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del ejecutivo.

Se dictan varias leyes con contenido social en materia agraria y laboral primordialmente; Carranza ofrece incluir estas reformas a nivel constitucional, para ello, convoca a elecciones de un nuevo Congreso Constituyente, con fundamento en el artículo 4º de la Adición del Plan de Guadalupe. Dicho constituyente tendría como exclusiva misión el de atender el proyecto de reformas

a la constitución que presentaría el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Las elecciones para integrar el Constituyente se llevan a cabo el 22 de octubre de 1916, se elige un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil; siendo designados arriba de 200 diputados.<sup>62</sup>

Entre el 20 de noviembre de 1916 y el 31 de enero siguiente se llevan a cabo las sesiones del Congreso, dictando la Constitución que se expediría el 5 de febrero de 1917, con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 5 de febrero de 1857.

El Constituyente de Querétaro, llevó a la Constitución de 1917, el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constituciones, cuando refiriéndose al Proyecto del primer jefe expresó que el establecimiento del Municipio Libre constituía la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.<sup>63</sup>

En consecuencia la constitución mexicana de 1917 configura un orden jurídico, político y social que parte de nuestra guerra de independencia con la Constitución de Apatzingan en la cual se configuró un sistema jurídico basado en: la noción de soberanía y los derechos del hombre, con exclusión de la libertad religiosa, un régimen republicano, el principio de la división de poderes y un sistema representativo indirecto. La Constitución de 1824 agregó a esos lineamientos fundamentales el sistema federal. De 1825 a 1857 se enfrentaron dos

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. México 1917, T.II, p. 404. Cit. Por Tena Ramírez.*

concepciones del mundo y de la vida, dependiendo del partido político que detentaba el poder, dominaba una u otra. La Constitución de 1857 retomó los caminos de sus antecesoras de 1814 y 1824, las enriqueció con el rechazo a la intransigencia religiosa y de la reforma a la Constitución de 1824 en 1847.

## 2.1.2 Reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional de 1917 a 1999

Entre el periodo comprendido de 1917 a la fecha, el artículo 115 constitucional ha sido objeto de once reformas destinadas exclusivamente a la institución municipal, mismas que tuvieron lugar en los años de 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999 y 2001.

Texto original del artículo 115 Constitucional antes de las reformas y adiciones:

\*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 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, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y

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

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

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

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

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

El número de 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.

A continuación reconoceremos cada una de las reformas:

La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto de 1928, se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.<sup>64</sup>

La segunda reforma publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, establece con precisión el principio de la no reelección; quedando establecido desde entonces que "los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato".<sup>65</sup>

A partir de entonces se consagró el principio de la no reelección de autoridades municipales, como complemento indispensable de la no reelección presidencial que postuló Francisco I Madero.

---

<sup>64</sup> Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones, tomo VIII, p. 371.

<sup>65</sup> *Idem*, p. 385.

La tercera reforma publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1943 modificó la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados durarían en su cargo hasta cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios podría ser hasta seis años.

La cuarta reforma del artículo en comento publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 1947, fue de importancia básica en la historia del país. Por virtud de esta reforma se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.

El párrafo que se agregó al texto de la fracción primera indicaba: "En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".<sup>66</sup>

La quinta reforma del artículo 115 publicada en el Diario Oficial del 17 de Octubre de 1953; siendo presidente de México Adolfo Ruiz Cortines, y a iniciativa suya, fue reformado el artículo 34 constitucional, otorgando expresamente a las mujeres la calidad ciudadana.

Esta reforma constitucional implicó, la supresión del párrafo citado anteriormente, relativo al derecho de la mujer para poder votar y ser votada en elecciones municipales, pues su derecho ciudadano quedaba plenamente reconocido en todo tipo de elección constitucional.

---

<sup>66</sup> *Idem*, p. 402.



A iniciativa de Luis Echeverría Álvarez, se adicionaron las fracciones cuarta y quinta del artículo 115 constitucional, con el objeto de que participaran en materia de asentamiento humanos y tuvieran competencia concurrente y ordenada los tres niveles de gobierno; así como para que pudiera regularse el desarrollo de los centros de población en circunstancias especiales. Esta sexta reforma se publicó el 6 de Noviembre de 1976.

En el texto constitucional quedó establecido: "IV.- Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos, y de acuerdo con la ley federal de la materia; y

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de diferentes entidades, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, los estados y los municipios respectivamente 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".

La séptima reforma publicada en el Diario Oficial el 6 de Diciembre de 1977, adicionó al artículo 115, aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Estos aspectos fueron impulsados por José López Portillo, entonces Presidente de México.

La fracción tercera del artículo 115 señaló: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o mas habitantes".<sup>67</sup>

De esta manera, se cumplió con el propósito de ampliar las posibilidades de la representación municipal, bajo la condición de una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público.

La evolución histórica reseñada, tanto del siglo XIX, como de las reformas al artículo 115 a partir del texto original, nos muestran que subsistió siempre, sobre todo en el presente siglo, una visión del municipio fundamentalmente orientada a concebirlo como una autoridad política, sin precisión de alcance real de sus atribuciones y responsabilidades en las otras áreas que también afectan en el desarrollo municipal.

Es a partir de este reconocimiento y de la demanda expresada en todo el país, tanto para democratizar como para descentralizar a la nación, que el Presidente Miguel de la Madrid promovió la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional.

Es importante mencionar que en la exposición de motivos que precede a la iniciativa se señala: "El municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política, pero debemos reconocer que no

---

<sup>67</sup> *Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1976.*

se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad...". En seguida reconoce "como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo la célula municipal tanto en autonomía económica como política". Dicha iniciativa fue aprobada por el Constituyente permanente y publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983.<sup>68</sup>

La reforma, de amplia cobertura, comprendió los aspectos municipales más relevantes, los que para objeto del análisis que emprendemos dividiremos en cinco apartados.<sup>69</sup>

#### Reforma en materia de Servicios Públicos

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas se señaló que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno de la comunidad básica.

La precisión competencial que se logra en la adición que analizamos pretende, reducir la confusión en cuanto a las competencias en materia de servicios públicos, dada que sólo un número reducido de leyes orgánicas contenía con precisión la definición de los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos difiriendo en su alcance y contenido de uno a otro estado.

<sup>68</sup> Acosta Romero, Miguel. *La Reforma Municipal en la Constitución*. Edit. Porrúa, México 1986. p. 53.

<sup>69</sup> Los datos citados en este apartado son retomados de : Secretaría de Gobernación. *Gobierno y Administración Municipal en México*. Pp. 80-88.

Así clarificando el ámbito del municipio, se precisa que la enumeración de la fracción III, es el mínimo de atribuciones, señalándose además que en atención a la capacidad del ayuntamiento se puede ampliar, o bien se puede dar el "concurso de los estados" en la satisfacción de los servicios públicos.

#### Reformas de Índole Jurídica

La fracción II que se reformó en su párrafo segundo a fin de 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.

La adición referida permite que el ayuntamiento pueda producir, en su nivel, el marco jurídico que sirva de sustento a su actividad de derecho público.

#### Reformas al Ámbito Tributario Municipal

Garantizar que los municipios administren libremente su hacienda y que ésta sea lo suficiente para atender sus necesidades, fue uno de los postulados básicos del Constituyente de Querétaro. Nunca tuvo cumplimiento cabal, por la imprecisión respecto a la forma de conseguir dicha autonomía financiera.

Esto condujo a la necesidad de precisar el capítulo mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles básicamente la exclusividad

impositiva en lo que se conoce como tribulación inmobiliaria así, como la facultad de cobrar derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo y se elevan a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en el rendimiento de los impuestos federales.

#### Reformas en materia de Desarrollo Urbano

En 1976 se introdujo en el texto del artículo 115, la facultad de los ayuntamientos de intervenir en la regularización del desarrollo urbano de sus respectivas comunidades. Se introdujo entonces un elemento de confusión en el derecho mexicano, al señalar que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos, dando pie a que algunos autores afirmarán que se había concedido potestad legislativa a los ayuntamientos, ambigüedad que se resolvió con la redacción del propio artículo a partir de 1983.

En la reforma de las fracciones V y VI de 1983, se precisa que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la administración y creación de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. De este modo, son los municipios quienes orientan y conducen el crecimiento urbano.

## Reformas al sistema de Coordinación Intergubernamental

Por último, la adición al artículo 115 de la fracción X (hoy derogada pero trasladada al artículo 116 fracción VII con la reforma constitucional de 1987) dio sustento constitucional a la creciente práctica de celebración de convenios y otras formas de coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los estatales, que posibilita que los beneficios de dicha coordinación cubran también los ayuntamientos.

Así se señala: "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 presentación 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 estos asuman la presentación de los servicios o la atención de las funciones a la que se refiere el párrafo anterior.

La novena reforma fue publicada en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1987, tuvo como objeto cambiar al artículo 116 Constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, suprimiendo la fracción VIII, IX y X de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal.

Sin embargo se aprecia que dada la importancia que la vida municipal ha adquirido para el país, ha sido prudente que el artículo 115 regule solamente asuntos de orden municipal, para suprimirle o transferir a otros preceptos lo que no era estrictamente materia municipal.

La décima reforma fue publicada en el Diario Oficial el jueves 23 de diciembre de 1999. Esta reforma y adición fue el producto de un amplio consenso de las fuerzas políticas integrados en el Congreso de la Unión.

Contiene importantes transformaciones del precepto; establece al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del municipio; detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del municipio; finalmente precisa de mejor manera los aspectos hacendarios municipales.

La décima primera reforma al artículo 115 publicada en el Diario Oficial del 14 de agosto de 2001, se refiere a la denominada "Ley Indígena" aprobada por el Congreso de la Unión a finales del mes de abril de 2001 y toca aspectos municipales.

Al respecto se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115 que señala:

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

Finalmente podemos afirmar que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido en los últimos veinte años dos reformas importantes: la primera de 1983 por sus amplias repercusiones y la segunda en 1999 la cual fue meramente formal.

Sin embargo de esta última reforma se obtuvo innovaciones trascendentes; la de mi interés es sin lugar a dudas el reconocer al municipio como orden de gobierno a través de su fracción I, la cual prescribe que: "Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por un Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo 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 por el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".



El avance importante es señalar que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento, dejando atrás la expresión de administrar, lo cual se otorga el reconocimiento al municipio como un verdadero orden de gobierno.

Por ello es conveniente analizar como tema esencial la estructura, organización y funcionamiento del ayuntamiento de manera exclusiva.

### CAPITULO III

## EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO COLEGIADO DEL MUNICIPIO

### 3.1. Concepto y Generalidades del Ayuntamiento

El órgano de representación popular que se encarga de la función de gobernar y administrar un municipio es el ayuntamiento. Así, la Constitución Federal en su artículo 115, como la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y su respectiva Ley Orgánica Municipal establecen que el gobierno del municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual se define como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, que asume cada tres años la máxima representación política del municipio, mismo que estará integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley respectiva.<sup>70</sup>

La enciclopedia Espasa Calpe define al ayuntamiento como un cuerpo de representación proporcional popular, al que corresponde el gobierno de los intereses del municipio.<sup>71</sup>

El gobierno municipal se fundamenta en la representatividad de quienes ejercen su autoridad. El poder municipal, se otorga al ayuntamiento, como órgano representativo de elección popular directa. Además, del síndico o síndicos y

<sup>70</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, Ed. Porrúa, México 2005. p. 15.

<sup>71</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa-Calpe, S.A. Tomo XXXVII.

regidores, cada Ayuntamiento, para el cumplimiento de sus fines, cuenta con un secretario del ayuntamiento, un tesorero, un contralor y los servidores públicos que la administración municipal requiere, según sus reglamentos y recursos. Con excepción del secretario, los demás servidores no forman parte del cabildo.<sup>72</sup>

Los ayuntamientos, como cuerpo colegiado que se encuentra al frente del municipio, tienen una multiplicidad de funciones y competencias como son:<sup>73</sup>

1. Las que a su favor derivan de la Constitución General de la República, como impartir instrucción cívica y militar a los habitantes del municipio (art. 31, fracción III).
2. Las que a su favor derivan de la Constitución local, como la de iniciativa ante el Congreso local ( art. 51, fracción IV de la constitución del Estado de México).
3. Las que consignan en su favor la Ley Orgánica Municipal; estas pueden clasificarse de la siguiente manera:
  - a. Materialmente legislativas: Para el régimen de gobierno y administración del municipio, se verifican mediante la expedición del plan municipal de desarrollo, el bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos, y de los diferentes reglamentos municipales.
  - b. Ejecutivas: Cuando hacen nombramientos de su personal, los promueven o remueven y cuando ejercen su presupuesto.

---

<sup>72</sup> Gobierno del Estado de México. *Manual de Administración Municipal*. Toluca 1970.

<sup>73</sup> Arizaga Nava, Elsur. *Derecho Constitucional*. Edil. Oxford. México 1999. p.501.

- c. Las de inspección: Concerniente al cumplimiento de las disposiciones que dicten. La función de inspección y auditoría es ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombradas al efecto.

De acuerdo al propósito a que obedezcan, las funciones del ayuntamiento pueden consistir en:<sup>74</sup>

#### En Materia de Servicios Públicos

- Determinar las actividades que deban ser consideradas como servicios públicos en el municipio.
- Establecer las normas a que se sujetará la prestación de servicios públicos.
- La organización y prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, aún cuando estos servicios son enunciativos pero no limitativos. De igual forma son de carácter concurrente, es decir pueden ser compartidos con la autoridad federal o estatal.

---

<sup>74</sup> Chávez Jiménez, Pedro. *Como Administrar un Municipio*. Edil. Trillas. México, 2005. p. 26-28.

#### En materia de gobernación

- Expedir y reformar las ordenanzas, bandos municipales, así como reglamentos, circulares, manuales y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarias para su organización, la prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus fines.
- Castigar a los infractores en los términos que las leyes y los reglamentos señalen, por ejemplo en materia de seguridad pública es la primer autoridad que conoce de la detención preventiva y, en caso de ser un delito mayor, pone a disposición de la autoridad competente a la persona señalada como infractor.
- Fomentar las actividades que exalten el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos, tal es el caso del calendario cívico anual y de las ceremonias que establece la Ley de los Símbolos Patrios.

#### En materia hacendaria

- Formular su presupuesto de egresos en el mes de diciembre y enviarlo al Congreso local para su revisión y aprobación. Aún cuando se tiene como fecha límite para la aprobación del presupuesto definitivo hasta el mes de febrero del año fiscal. Con todo, también se puede modificar por acuerdo del propio ayuntamiento.
- Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del periodo de su ejercicio o en el largo plazo, previa autorización de la Legislatura del Estado.
- Recaudar y administrar los ingresos municipales.

- Llevar su contabilidad, sometiéndose a las inspecciones que determine el Congreso del estado en cualquier momento, ya sea por las comisiones del ramo o por conducto del órgano Superior de Fiscalización, que tiene como atribución realizar la glosa de los recursos públicos.
- Vigilar que se envíen semestralmente al Congreso del estado, los documentos, cortes de caja o estados financieros del ejercicio presupuestario de ingresos y egresos que correspondan a la fecha.

#### En materia administrativa

- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.
- Aprobar el nombramiento o remoción del secretario y del tesorero, a propuesta del presidente municipal. De igual forma con los directores generales, coordinador de los derechos humanos y con los oficiales conciliadores y calificadores.
- Establecer un sistema de estímulos y reconocimientos al mérito de los servidores públicos municipales.
- Crear y aplicar la administración pública municipal que más se adapte al tamaño y necesidades del municipio.

#### En materia de obras públicas

- Conservar en buen estado los inmuebles públicos municipales.
- Planear y ejecutar la construcción de nuevas obras, de acuerdo con las necesidades del municipio establecidas en el plan municipal de desarrollo.

- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo urbano municipal.
- Proponer los programas operativos anuales y acatar su ejecución, previa autorización del ayuntamiento.

#### En materia de educación y cultura

- Cooperar con los gobiernos estatales y federal para la correcta aplicación de la Ley Federal de Educación.
- Informar de los problemas educativos a las autoridades federales y estatales para su propia resolución.
- Fomentar las actividades culturales y recreativas de sano esparcimiento, además de fortalecer los valores históricos y cívicos del pueblo, así como el respeto y aprecio a los símbolos patrios.

#### En materia de salubridad

- Cooperar con la autoridad federal y estatal en los programas de salubridad, higiene y asistencia social.
- Cuidar de la salubridad pública, especialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y manejo de los residuos sólidos no peligrosos.
- Combatir la desnutrición infantil.
- Crear y fomentar centros asistenciales.
- Perseguir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda clase de actividades que constituyan delitos contra la salud pública.

### 3 1.1 Instalación e Integración.

Las formalidades y fechas en que se instalarán los Ayuntamientos, son señaladas en las leyes orgánicas municipales de los estados de la República. Para el caso del Estado de México, los ayuntamientos se eligen en el mes de marzo del año de la elección y toman posesión el 18 de agosto del mismo año.

Referente a la instalación de los Ayuntamientos, la mayoría de las Leyes Orgánicas señalan lo siguiente:<sup>75</sup>

- a) El nuevo Ayuntamiento ha de tomar protesta de su cargo, en algunos casos, ante el Ayuntamiento saliente, representado por su presidente.
- b) El presidente dará lectura a los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del ayuntamiento entrante.

El criterio que se ha utilizado para determinar el número de regidores y síndicos es diferente, según sea la entidad federativa que se trate. Por ejemplo, en el Estado de México la ley señala:

Artículo 16.- Los ayuntamientos se renovaran cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

---

<sup>75</sup> Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Edil. Porrúa, México 2004, p. 216, 217.



- I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;
- II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de mas de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;
- III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y
- IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

Los miembros de los ayuntamientos son, por disposición constitucional, de elección popular directa, permanecen tres años en el ejercicio de su encargo y no pueden reelegirse para el periodo inmediato.

Para ser miembro de un ayuntamiento, se necesita cubrir ciertos requisitos mínimos establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

México, como ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos; ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y ser de reconocida probidad y buena fama pública.

### 3.1.2. Funciones.

Se ha mencionado anteriormente las atribuciones del ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno municipal; sin embargo, sus integrantes: presidente municipal, síndico y regidores tienen facultades y obligaciones individuales. Entre las más comunes y obligatorias están:

#### Presidente Municipal

El presidente municipal tiene a su cargo la representación política del ayuntamiento y la ejecución de sus resoluciones. Es el responsable de llevar a la práctica las decisiones tomadas y del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

En forma resumida podemos señalar las siguientes funciones y facultades que le competen:<sup>76</sup>

---

\* Chavez Jiménez, Pedro. Como administrar un municipio. Edil. Trillas, México 2005. p.28.

- Cumplir y hacer cumplir en el municipio la Ley Orgánica Municipal, las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden municipal, estatal y federal; además de conducir las relaciones del ayuntamiento con los poderes del estado, y con los otros ayuntamientos de la entidad.
- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen, por acuerdo del ayuntamiento en cumplimiento de la Ley Orgánica.
- Convocar y presidir, con voz y voto de calidad, las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- Promulgar y publicar los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento que deberán regir en el municipio y disponer la aplicación de las sanciones que correspondan.
- Informar a la población, en sesión pública y solemne, el estado que guarda la administración pública municipal y las labores realizadas durante el ejercicio presupuestal. Esto es lo que se conoce como el informe de gobierno.
- Vigilar la recaudación en los ramos de la administración y los fondos de la hacienda pública municipal, cuidando que la inversión de los recursos se hagan con estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes.
- Proponer al ayuntamiento las comisiones en donde deben integrarse el síndico y regidores y presidir él mismo las que se le asignen.
- Presentar a consideración del ayuntamiento para su aprobación, los nombramientos y las remociones del secretario y del tesorero municipal. Los demás titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración municipal serán designados directamente por él.

- En general, ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley, con objeto de cumplir las funciones ejecutivas y de dirección del ayuntamiento.

De lo anterior, concluimos que el presidente es el funcionario que centraliza la función ejecutiva del gobierno y propone las alternativas de crecimiento y desarrollo del municipio, por sí o por conducto de los funcionarios designados por su autoridad., mismos que fueron ratificados por el ayuntamiento. Sobre todo en el plano normativo, donde propone reglamentos para el buen despacho de los asuntos públicos.

El Presidente Municipal asume, además, la conducción política de los grupos sociales, políticos y religiosos que interactúan en la comunidad bajo su jurisdicción. Su papel directivo es fundamental en la conciliación de intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.

#### Sindico Municipal

Es el integrante del ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; el sindico realiza funciones de auxiliar del Ministerio Público en los municipios donde este no exista. Cuando hay dos síndicos, se dividen las funciones: uno tiene funciones hacendarias y otro de procurador. En caso de municipios con un tercer síndico su función puede ser de vigilar la aplicación de los recursos, ya sea de ingresos o de egresos, según sea el caso. En esta condición están los

municipios de Naucalpan de Juárez, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla de Baz.

Dentro de sus funciones principales se encuentran:<sup>77</sup>

- Procurar, defender y promover los intereses municipales, representar jurídicamente al municipio en los litigios en que estos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Vigilar la aplicación del presupuesto de egresos, revisar y firmar los cortes de cajas o estados financieros de la tesorería municipal.
- Hacer que oportunamente se remitan al Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura local, las cuentas de la tesorería municipal.
- Formar parte de la comisión de hacienda pública municipal, y aquellas otras que le hayan sido asignadas.
- Asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento.

## Regidores

El cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.

---

<sup>77</sup> Idem. p. 29-30.

Su número es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional, siendo sus principales funciones las siguientes.<sup>78</sup>

- Asistir a las sesiones de cabildo contando con voz y voto en ellas.
- Desempeñar las comisiones encomendadas por el ayuntamiento, informando a este sobre sus resultados.
- Vigilar los ramos de la administración municipal encomendados por el ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal, en el orden que determine la ley. En caso de ausencia temporal del presidente, lo sustituye el primer regidor; en caso de ausencia de este, preside el segundo regidor y así sucesivamente siempre y cuando se cumpla con el quórum necesario para llevar la sesión de cabildo respectiva.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a los demás actos que determine el ayuntamiento.
- En general realizar todo tipo de actos que la ley les autorice para cumplir con sus funciones.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reformas a los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

---

<sup>78</sup> Quintanilla Roldán, Carlos. *El Municipio*. Edit. Porrúa, México 2003, p. 227.

### 3.2. Estructura Orgánica de los Ayuntamientos.

La estructura orgánica de los ayuntamientos son las áreas o departamentos del poder público municipal encargados de coordinar los recursos humanos y materiales, para el logro de los objetivos de planeación y organización de las actividades.

Con base en las leyes municipales, la estructura organizacional de un municipio es diversa y distinta de otro. Debido a que los municipios tienen características especiales no podemos ofrecer una estructura única y eficiente para todos; sin embargo, existen partes que no pueden estar ausentes al momento de organizar un municipio. Estas partes estructurales son:<sup>79</sup>

I.- Un órgano de gobierno municipal encargado de la estructura orgánica que es el ayuntamiento, en similitud a un poder legislativo a nivel municipal, que se compone de dos partes:

1. El Ayuntamiento, que es el primer nivel jerárquico y principal responsable de toda la organización municipal, para lo cual se erige en cuerpo colegiado de gobierno, en un acto denominado "sesión de cabildo". Desde esta facultad normativa instruye el ejercicio del gobierno y la administración del municipio.
2. Los departamentos, mejor conocidos por la ley como las comisiones municipales, integradas por uno o más concejales, dependiendo si son permanentes o transitorias. Estas comisiones son responsables de vigilar

---

<sup>79</sup> Chavez Jiménez, Pedro. *Como administrar un municipio*. Edil. Trillas, México, 2005. p. 97.

el buen funcionamiento de las decisiones del ayuntamiento, haciendo análisis, propuestas y soluciones en cada una de sus tareas asignadas.

II.- Un órgano ejecutivo que es la presidencia y recae en la figura jurídica del presidente municipal. Para el ejercicio y despacho de los asuntos públicos se auxilia de unidades administrativas responsables de ejecutar lo relativo a la prestación de servicios públicos y funciones normativas que derivan de leyes y reglamentos que regulan los actos de gobierno. Esto es lo que se conoce como la administración pública municipal, misma que se regula por el Reglamento de la Administración Pública Municipal que viene siendo como la Ley de la Administración Pública Federal.

III.- Órganos auxiliares que son los representantes del Ayuntamiento que mantienen el orden, la tranquilidad, la paz social y la protección de los vecinos en sus respectivas jurisdicciones

IV.- Órganos de Participación Ciudadana que son grupos o comités de vecinos del municipio quienes son órganos de información, consulta, promoción y gestión social ante el ayuntamiento y el presidente municipal.

La estructura administrativa municipal es una de las bases fundamentales para que el ayuntamiento pueda establecer vías de solución en la prestación de servicios públicos, dotación de obras de infraestructura, administración de justicia y administración de sus recursos. De la forma en que se estructure administrativamente es como podrá cumplir con sus tareas gubernamentales,



áreas de trabajo, funciones, ámbito de competencia dentro del cual actúa y decidir acerca de éstas, como acto de autoridad, en cuanto a las metas que pretende lograr.

### 3.2.1. Autoridades Municipales.

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

Sin embargo, es oportuno señalar que en las demás comunidades dispersas en el territorio municipal, con cierta importancia demográfica, hay representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento. Dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Son diferentes las denominaciones que reciben en los distintos estados: pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisionarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales (cuando esta representación recae en más de una persona).

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

En el Estado de México la ley orgánica municipal menciona como autoridades auxiliares las siguientes:

"Son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento".

### 3.2.2. Dependencias Administrativas.

Además de los funcionarios anteriores, que son de elección popular en cada municipio, para el despacho de los asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al ayuntamiento, de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, pueden existir como básicas las siguientes dependencias:

- a) Secretaría del Ayuntamiento
- b) Tesorería Municipal
- c) Oficialía Mayor
- d) Dirección de Servicios Municipales

- e) Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía
- f) Dirección de Obras Públicas
- g) Dirección de otras áreas administrativas

En cuanto a las competencias de estos departamentos administrativos son regulados por la ley materia, los manuales de organización, procedimientos y de servicios al público, referentes y vigentes en cada municipio. Su número y unidades administrativas de cada gobierno municipal deben o están señaladas en el reglamento de la administración municipal respectiva.

### 3.2.3. Atribuciones del Ayuntamiento.

Las atribuciones específicas de cada ayuntamiento dependen de cada entidad federativa. Para el caso del Estado de México se desprenden las siguientes atribuciones del ayuntamiento:

- 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, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción II de la Constitución

General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.

- Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso por conducto del Ejecutivo del Estado.
- Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos.
- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas.
- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley.
- Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando cuando proceda la autorización de la Legislatura del Estado.
- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.
- Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones.

- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico.
- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana.
- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana.
- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley.
- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles.
- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales.
- Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecino del municipio.
- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.
- Aprobar su presupuesto de egresos.
- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes.
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.
- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas.
- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la legislatura del Estado.
- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo.
- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común.
- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.
- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado.
- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.

- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.
- Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público.
- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.
- Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales.
- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones.
- Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

### 3.3. Funciones Normativas (Legislativas).

Se considera que el municipio realiza funciones normativas-legislativas a través de su órgano colegiado, deliberativo, es una asamblea representativa del pueblo, que satisface los requerimientos de un órgano formal de legislación, e inclusive la representación proporcional constituye un sistema de integración legislativa.

Así podemos determinar que el ayuntamiento satisface todos los requisitos que formal y materialmente tienen los órganos legislativos. En efecto, esta integrado por varios regidores y al menos un síndico; funciona en forma colegiada y sus decisiones son tomadas por mayoría de votos, previa deliberación.

Sin embargo, a partir de la reforma de 1983 cuyo texto de la fracción II expresó la facultad de los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; otorga esta potestad reglamentaria de crear normas jurídicas de carácter general que legalmente se atribuye al poder ejecutivo de los ayuntamientos.



## CAPITULO IV

### ORDENAMIENTOS A CARGO DEL AYUNTAMIENTO

#### 4.1.1. Evolución de la Potestad Reglamentaria de los Ayuntamientos.

La facultad municipal de dictar reglamentos responde al ejercicio de un poder originario del poder legislativo que cede u otorga una parte del mismo al municipio, a través del ayuntamiento para que lo ejerza.

"La potestad reglamentaria, es la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal, que legalmente se atribuye al poder ejecutivo o a los ayuntamientos"<sup>80</sup>.

Las características de la potestad reglamentaria, son las siguientes:

1. Es unilateral, toda vez que el órgano que lo detenta, procede imperativamente prescindiendo de la voluntad de los particulares.
2. Se atribuye a un órgano constituido ya sea unipersonalmente o colegiadamente.
3. Entraña la emisión de órdenes normativas, creando obligaciones directas y en función de ello, se prevén normalmente sanciones, para los casos de incumplimiento.
4. El contenido material de este poder jurídico es muy amplio, lo cual no significa que sea ilimitado, dado que se encuentra circunscrito por lo que al

---

<sup>80</sup> Rendón Huerta, Teresita. *Derecho Municipal*. Edt. Porrúa, México, 2005, p. 306.

efecto fijen tanto las normas fundamentales, como las normas secundarias.<sup>81</sup>

La autonomía municipal comprende el ejercicio de normatividad, que consiste en el poder del municipio, para dictar sus propias normas internas a través de acuerdos del cabildo, como cuerpo colegiado y deliberante mediante la expedición de Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, ordenanzas, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La redacción original del artículo 115 de la Constitución de 1917, no señaló de manera expresa la potestad reglamentaria del ayuntamiento. Por ello, estas facultades se contemplan exclusivamente en las constituciones locales o en las leyes orgánicas municipales, que autorizaban a los ayuntamientos a expedir los ordenamientos conducentes para regular su funcionamiento y reglamento.

Si bien, estos ordenamientos ayudaban a entender la constitucionalidad de las facultades reglamentarias de los municipios, se estimó necesario como vía de mayor certeza y claridad, adicionar esta facultad expresamente al texto del artículo 115 de la Constitución, según se hizo mediante las modificaciones publicadas el 3 de febrero de 1983, cuyo texto de la fracción II señala:<sup>82</sup>

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de

---

<sup>81</sup> Díez, Manuel María. *El Acto Administrativo*. Ed. Tipográfica Editora Argentina, 2ª. Ed. Buenos Aires, 1961, p. 148.

<sup>82</sup> Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa, México 2003, p. 308.

Policía y Buen Gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones\*.

De esta manera, se subsanó la vaguedad existente, al considerar el constituyente permanente que era necesario dar base constitucional a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, considerándolos como órganos normativos con facultades legislativas.

#### 4.1.2. Ordenamientos Legales que Expiden los Ayuntamientos.

La doctrina municipal conoce a los ordenamientos que están a cargo de los ayuntamientos como fuentes estrictamente municipales, destacando el aspecto formal de su origen y en contra posición de otros ordenamientos que rigen la vida de las municipalidades que son de origen estatal o federal.<sup>83</sup>

Carlos Quintana establecemos como fuentes estrictamente municipales las siguientes:

- Bandos;
- Ordenanzas;
- Reglamentos;
- Circulares y otras disposiciones administrativas.

---

<sup>83</sup> *idem*, p. 314.

## Los Bandos Municipales

Un Bando Municipal es el anuncio público de una cosa, un edicto, una ley, 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 anuncia o pronuncia solemnemente.<sup>84</sup>

Estos instrumentos normativos son quizás los más típicamente municipales. La palabra Bando deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del vocablo visigodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo. En este sentido, los antiguos edictos de los *municipes* o *curiales* romanos se transformaron en los llamados Bandos del antiguo municipio medieval español, que implicaban las acciones de los cabildos para publicitar las normas a las que apegarían su gestión de gobierno y, en su caso, las sanciones por su desacato. Generalmente, la primera sesión del cabildo, al inicio de sus actividades, se dedicaba a la expedición solemne del Bando de Buen Gobierno.<sup>85</sup>

Los Bandos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios o solemnes.<sup>86</sup> Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para ser públicas las normas a que habrá que sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policías y que en materias especiales darán

---

<sup>84</sup> Escribche, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Imprenta Julio Le Clere y Compañía. Madrid, 1881, p. 1303.

<sup>85</sup> Rendón Huerta, Teresa. *Derecho Municipal*. Edil. Ponúa, México, 2005, p. 310.

<sup>86</sup> *Op. cit.* p. 315.

cabida a los reglamentos de áreas particulares como: de espectáculos, de anuncios, de panteones, entre otros.

En el bando se establece las normas generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del municipio; se enumeran las comunidades que pertenecen a este.

Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que deber ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Como ejemplo de estos bandos, tenemos los que se expiden solemnemente para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del presidente de la República o gobernador estatal; o también los que se expiden para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.

#### Las Ordenanzas

En el diccionario Escriche se señala que la ordenanza es: "La ley o estatuto que se manda observar, y especialmente se da este nombre a las que están hechas para el régimen de los militares, o para el buen gobierno de una ciudad, comunidad, corporación o gremio."<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Escriche, Joaquín. *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Imprenta Julio Leclere y Compañía. Madrid 1961. p. 346.

Las ordenanzas municipales, se refieren al conjunto de órdenes sobre materias específicas, que deben ser acatadas por la comunidad, sus implicaciones no son muy amplias: dado que excluyen de su texto, preceptos sobre facultades y organización; esto es en gran parte, la causa de que actualmente no sea frecuente encontrar en nuestro país, ordenanzas propiamente dichas.

Las ordenanzas, por lo contrario de los bandos, no son tan exclusivas de la doctrina municipal, pues muchas otras instancias de gobierno tuvieron la capacidad de expedirlas, como el rey, los consejos reales; los virreyes, conquistadores y adelantados en tierras americanas.

Tanto los bandos como las ordenanzas, fueron los principales instrumentos legislativos a través de los cuales se reglamento la vida municipal durante siglos. Sería hasta entrando el siglo XX, cuando estas figuras caen en desuso, entendible en cuanto que se consolidan las modernas teorías constitucionales y del derecho administrativo. No obstante lo anterior, los bandos y ordenanzas son fuente de derecho administrativo.<sup>88</sup>

#### Reglamentos Municipales.

Considero que los reglamentos municipales son en la actualidad la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en su número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal.

---

<sup>88</sup> Op. Cit. P. 316.

El Instituto Nacional de Administración pública define al reglamento como una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder legislativo.

En el caso particular de los municipios se define el reglamento como el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.<sup>89</sup>

Los reglamentos municipales no necesariamente pormenorizan o detallan una ley; son reglamentos autónomos que surgen de una facultad expresa de la Constitución y que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio.

Los reglamentos municipales se expiden en el legítimo ejercicio reglamentario municipal, atribuido en forma exclusiva a los ayuntamientos en su calidad de órganos colegiados deliberantes. La salvaguarda y garantía de que los reglamentos municipales no violenten o contradigan los ordenamientos jurídicos superiores, se establece al señalar el legislador en la fracción II del artículo 115 Constitucional, que la expedición de dichos reglamentos municipales será de acuerdo a las bases normativas de las legislaturas locales, que constituyen el criterio rector orientador del ejercicio reglamentario de los municipios.

---

<sup>89</sup> *Manual de Reglamentación Municipal*, Edif. Coedición, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. México, 1989, p. 14.

Las bases jurídicas de la reglamentación municipal la encontramos jerárquicamente en:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las Constituciones Locales.
- Las Leyes Orgánicas Municipales.
- Las bases normativas de los Congresos Estatales y
- Las disposiciones Administrativas del Ayuntamiento.

Los reglamentos que corresponden al funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado y a la administración pública municipal los podemos agrupar en:<sup>90</sup>

- I. Reglamentos Internos y
- II. Reglamentos Externos.

Así, los reglamentos internos se refieren a las funciones, procedimientos y responsabilidades de los órganos y puestos que componen dicha administración.

Estos reglamentos son:<sup>91</sup>

1. Reglamento Interior del Ayuntamiento.
2. Reglamento Interno de Administración.
3. Reglamento de Hacienda Municipal.
4. Reglamento de Planeación Municipal.
5. Reglamento de Control de Gestión Municipal.
6. Reglamento de Servicio Civil de Carrera, entre otros.

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 16.



A continuación se presentan los lineamientos del Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública y del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación para diseñar el contenido del Reglamento Interior del ayuntamiento.

#### Disposiciones Generales

Aquí se señala la personalidad jurídica del municipio, la función político-administrativo del presidente municipal como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento y responsable de la administración pública, el señalamiento del ayuntamiento como órgano supremo de gobierno y de la administración municipal, la competencia plena y exclusiva en su territorio, población, organización política y administrativa.

#### De la residencia e instalación

Este apartado se define como el lugar en que radica legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.

#### De las atribuciones y funciones de los miembros del ayuntamiento

En este capítulo se delimitan y describen las atribuciones y funciones que corresponden al ayuntamiento como órgano de gobierno y de los miembros del mismo: Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.

## De las sesiones de Cabildo

En esta parte del reglamento se establecen los periodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias. Se incluyen además las disposiciones generales para la celebración de sesiones sobre su recinto oficial o salón de cabildos y el número mínimo de representantes del ayuntamiento para celebrar una sesión. Se señala el carácter de las sesiones que pueden ser públicas o privadas; como debe llevarse el libro de actas de las sesiones de cabildo, el cual estará bajo la responsabilidad del secretario del ayuntamiento.

## Del debate en las sesiones

En esta parte se señala que el Presidente Municipal presidirá y dirigirá los debates en los que podrán participar todos los miembros del ayuntamiento haciendo mociones o proposiciones, informando y discutiendo en forma razonada y respetuosa acerca de los asuntos que conozca el ayuntamiento. Se incluye además el procedimiento general para efectuar el análisis, discusión y dictamen, acuerdos o resoluciones por parte del ayuntamiento.

## De las votaciones

En esta parte del reglamento se prevén los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento; se menciona la proporción de votos necesaria para que se apruebe o rechace una resolución; se estipulan los casos en que se delibera a

través de votos, y se mencionan las clases de votación económica que consiste en levantar la mano los que aprueben, y de no hacerlo, los que voten en contra; nominal, que consiste en preguntar personalmente a cada uno de los regidores si aprueba o desaprueba, debiendo contestar sí o no, y secreta, que consiste en emitir el voto a través de cédulas diseñadas para tal fin y en forma impersonal.

De la revocación de acuerdos

En esta parte se establecen las facultades del ayuntamiento para revocar aquellos acuerdos del cabildo que se consideren por mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal.

Del procedimiento de reglamentación municipal

En este apartado se señala que el presidente municipal, los regidores, las comisiones de cabildo colegiadas e individuales son las que tienen facultad para presentar iniciativas de reglamentos municipales; a excepción de las iniciativas correspondientes al presupuesto de egresos y sus reformas, que sólo podrán presentarse por el presidente municipal y los regidores.

Se podrá señalar el proceso de reglamentación de iniciativa, discusión, dictamen, publicación y ejecución o vigencia.

## De las comisiones

En este apartado se señalan las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada de la prestación de un servicio público o bien, de otras actividades propias del gobierno municipal tales como: hacienda pública, bienestar social y seguridad pública entre otros.

## Previsiones generales

Esta parte contiene aquellas disposiciones que facilitan el desempeño del ayuntamiento tales como: la puntualidad, el control de acuerdos y las modificaciones al propio reglamento.

Los ámbitos de competencia del cabildo para prevenir las violaciones a los reglamentos municipales, incluyendo las sanciones correspondientes.

Los reglamentos externos estarán destinados a los habitantes del municipio y al ejercicio del gobierno. Estos reglamentos son:<sup>92</sup>

1. Reglamento de Policía y Tránsito.
2. Reglamentos sobre Servicios Públicos.
3. Reglamentos sobre Desarrollo Urbano.
4. Reglamento sobre Ecología Municipal.
5. Reglamentos de Actividades de los Particulares.
6. Reglamento de Seguridad y Protección Civil.

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 16

A continuación señalare los lineamientos básicos del Centro de Estudios de Administración Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública y del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación para el diseño de los reglamentos de servicios públicos municipales que tienen por objeto regular la prestación, administración y financiamiento de los servicios que establece el artículo 115 como: agua potable, calles, parques, transporte y alumbrado público.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento.

Ejemplo de reglamentos sobre servicios públicos son:

- Reglamento de agua potable y alcantarillado
- Reglamento de mercados y centrales de abasto
- Reglamento de Limpia
- Reglamento de panteones
- Reglamento de rastros y expendios de carne

#### Disposiciones Generales

En esta parte del reglamento se define el objeto del reglamento, los derechos y obligaciones del ayuntamiento y los usuarios, así como las condiciones en que deberá prestarse ese servicio.

## De las funciones del órgano responsable de los servicios públicos

Este capítulo describe las funciones del órgano responsable de la prestación de servicios públicos: planear y organizar la prestación y administración de servicios públicos, procurar que la prestación de servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal.

## De las formas de administración de los servicios públicos

Esta parte del reglamento establece cual es la forma en que deben administrarse los servicios públicos dependiendo de cada caso en particular. Las formas de administración de los servicios públicos que pueden adoptar los municipios son:

**Administración Directa:** Consiste en la máxima expresión de la facultad constitucional y de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que se responsabilizan totalmente de la prestación de servicios públicos que incluyen la operación, mantenimiento y explotación.

**Concesión:** La concesión es un contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicios público municipal cuando aquél carece de recursos económicos, técnicos, materiales o humanos.

**Convenios Estados-Municipios:** Cuando los municipios no tengan los suficientes recursos técnicos y financieros para prestar los servicios públicos, los

ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno de su estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos. todo ello de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Constitución Política Estatal y en la Ley Orgánica Municipal.

#### Del financiamiento de los servicios públicos

Esta parte establece las formas que se utilizaran para el financiamiento de los servicios públicos. Se debe señalar, según el caso, cuotas y tarifas por cooperación, por subsidios y transferencias.

#### De los derechos y obligaciones de los usuarios

Este capítulo establecerá todas las disposiciones que deberá observar el usuario para ser beneficiado con algún servicio público.

#### De las infracciones y sanciones

En esa parte del reglamento se deben señalar los casos considerados como faltas al reglamento y las sanciones que se aplicarán en cada caso.

En cuanto a la publicidad de bandos, ordenanzas y reglamentos, en el Estado de México la legislación precisa la existencia de una Gaceta Municipal, en donde el artículo 165 de la Ley Orgánica Municipal dice: " Los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse

estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.

#### Circulares y otras disposiciones administrativas

Desde luego existen muchas disposiciones administrativas menores que son fuente del derecho de la comuna. Es el caso de las circulares, oficios, acuerdos entre otros, que emiten los ayuntamientos en pleno, o que surgen de las diversas autoridades del propio municipio, como es el caso del presidente, secretario, los regidores, el tesorero que cotidianamente emiten este tipo de disposiciones para una multiplicidad de asuntos que debe resolver y atender el municipio.



## Conclusiones

**PRIMERO.-** Desde el punto de vista histórico, jurídico y político, una de las instituciones que se han desarrollado en la magnitud de la formación y desarrollo del estado mexicano es, sin duda, el municipio entendido como un espacio territorial con autonomía y ámbito inmediato de las relaciones sociales. Por su importancia, dentro del pacto federal que rige la vida del país, se le ha llamado base de la democracia, pilar fundamental de todo gobierno popular.

El municipio es una institución que históricamente ha sido creada, conformada y fortalecida por el derecho, es el primer nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica. El derecho municipal regula el nivel de gobierno más dinámico, el más cercano al gobernado; dirige las estructuras de vecindad dentro de un espacio territorial; mismo que constituye la base de integración de las entidades federativas.

Como instancia de gobierno inmediata a las necesidades de la población es el encargado de la prestación de los servicios básicos a una comunidad determinada. Es el responsable de proporcionar el agua, el servicio de limpia, la seguridad pública, drenaje, alcantarillado y reglamentar todo lo relacionado con la mejora de su actividad cotidiana.

**SEGUNDO.-** Su origen se encuentra en Grecia que consideró a la polis el primer antecedente del municipio por ser el centro de la acción política de la sociedad griega, siendo el precursor con sus demos, de la organización municipal que

florecería siglos después en el Imperio Romano, de donde deriva su estructura y los principios que consolidaron su existencia.

En la civilización romana el municipio surge de su estructura política y jurídica, debido a que los asuntos locales cotidianos del imperio exigía a los habitantes de sus municipalidades obediencia política y pago de tributos. Encontrando diferentes conceptos para la denominación unitarias de sus comunidades desde el término *urbs* el cual se uso para designar a la propia roma; *Oppidum* como expresión más difundida para las antiguas ciudades, que después se generalizaría en *civitates*.

Posteriormente, se generalizaría el uso del término *municipium*, donde se propicia la proliferación de estas organizaciones.

El municipio comprendía la ciudad principal por tener una extensión variable de terreno en donde se asentaban núcleos de población como los *vici*, *pagi* o *castella*. El pueblo del municipio se componía de ciudadanos nacidos en la circunscripción llamados *municipes* o *ciudadanos* siendo honrados con este título por la *curia*, este último el órgano mas importante de la organización del municipio romano.

La organización municipal romana desaparece durante la dominación germánica y, sin embargo, fue sustituida por las instituciones visigóticas, naciendo así organizaciones propias del municipio español.

En España encontramos los documentos denominados Cartas Pueblas, o sea permisos y derechos específicos de población otorgadas por los Reyes. Así, a este periodo se considera el de mayor florecimiento del municipio, ya que el gobierno era autónomo, tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales.

Teniendo esta época histórica para la organización municipal, una paulatina neutralización de facultades que dieron como resultado que el municipio se convirtiera en una corporación administrativa.

**TERCERO.-** En México, como antecedente del municipio se ha considerado al *caipulli* por sus características y funciones de carácter natural y política. Siendo esto una aproximación errónea, ya que el *capulli* es superior por su fenómeno comunal, tal como sucedió en casi todos los pueblos organizados.

Con la fundación del primer municipio en México en 1519, la conquista cobró legitimidad, debido a que fue el puente para incorporarnos a la tradición jurídica de la cultura occidental. Y, con ello, al espíritu de libertad que era patrimonio de los pueblos llamados *civilizados*. Este primer municipio fue fundado por Hernán Cortés y lo llamó la Villa Rica de la Vera Cruz.

Las ordenanzas municipales fueron las principales disposiciones jurídicas dictadas por Cortés, regulando la convivencia vecinal con la finalidad de lograr el arraigo, identidad y, sobre todo, la solidaridad vecinal que reguló la vida colonial.

En la época de la colonia, el municipio carecía de autonomía y contaba con facultades limitadas debido a su dependencia con España. Esto repercutió en los cabildos, como lo demuestra el cabildo de la ciudad de México que era integrado por criollos como Azcárate y de Primo de Verdad que buscaban la soberanía de la nación y su derecho a gobernarse autónomamente.

Así, a la consumación de la independencia, cuando el estado mexicano no encontraba todavía la forma de su gobierno, el municipio formó parte de sus constituciones. Por ejemplo, en la Constitución de Cádiz de 1812 se reinstauró el sistema de elección popular de los ayuntamientos, donde se estableció la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año. En la Constitución de 1824 por lo que se refiere al municipio no existió marco jurídico alguno. Sin embargo, en el desarrollo del federalismo mexicano se reconoce los niveles de gobierno federal y estatal, pero inmediatamente surge la necesidad de establecer en cada población un cuerpo municipal o cabildo que responda a los requerimientos sociales.

Al triunfo de la revolución mexicana el municipio se consolida como una institución en la Constitución de 1917, concretamente en su artículo 115.

**CUARTO.-** El artículo 115 constitucional ha sido objeto de 11 reformas a partir de 1917. El artículo se ubicó en el Título Quinto, denominado en esa fecha "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal". El título referido originalmente tenía como finalidad regular a la entidad federativa, pero al imponerle el imperativo de que el municipio será la base de su división territorial, de su

organización política y administrativa, incidentalmente reguló su gobierno interno. Esta situación cambió hasta 1987 cuando se deja en forma específica las disposiciones de carácter municipal en el artículo 115 y se traslada lo relativo a la regulación de los estados de la federación al artículo 116.

El artículo 115 ha sido motivo de varias reformas; incluso se puede afirmar que es un artículo que obligadamente debe estar en proceso de reforma porque atiende las necesidades de una sociedad dinámica. Es evidente que del desarrollo de los municipios está el desarrollo del país, en la medida que se atienden demandas y se aportan soluciones concretas.

Se han realizado reformas de tipo político, jurídico, para la prestación de servicios, tal como lo demuestran las reformas de 1976, 1983, 1987, 1999. Es de destacar la reforma de 1976 en la cual a iniciativa del presidente Luis Echeverría, se adicionaron dos fracciones más al artículo 115, con objeto de que en el problema de los asentamientos humanos tuvieran competencia, concurrente y ordenada, los tres niveles de gobierno para que de la misma manera, pudiera regularse el desarrollo de centros de población. En 1983 el municipio tuvo trascendencia en materia política, financiera y administrativa dicha reforma otorga al municipio la facultad de recaudar directamente los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria y expedir, de acuerdo con las bases normativas de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, y las disposiciones administrativas de observancia general. En ella el municipio obtuvo la facultad reglamentaria que otorga la capacidad de autodeterminación, y darse su propia normatividad. En 1987 tuvo como objeto cambiar al artículo 116 constitucional

algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los estados y de esta manera dejar al artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal. Para 1999, los municipios asumen mayor autonomía a través de sus ayuntamientos, más facultades para su organización y funcionamiento, así como mayores atribuciones y recursos para su desarrollo. Sin lugar a dudas, la reforma a la fracción I es un precedente real de autonomía, ya que reconoce la facultad del municipio para gobernar y no sólo para administrar.

**QUINTO.-** Otro aspecto importante del municipio es sin duda su gobierno; este se encuentra formado de un cuerpo colegiado integrado de servidores públicos electos popularmente, que tienen como misión dirigir y conducir las actividades propias del municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye. Uno de sus integrantes preside al cuerpo colegiado, por lo que asume el papel ejecutor de las decisiones del propio ayuntamiento; otros, los regidores tienen como atribución principal ser la base del cuerpo deliberante en atención a su número y, finalmente, la figura del síndico tiene como función representar los intereses del municipio.

El primer funcionario, que es la figura del presidente tiene atribuciones derivadas de las leyes estatales, fundamentalmente en cuanto a presidir y dirigir las labores del ayuntamiento, tanto en el ámbito ejecutivo como político.

Los regidores son miembros del ayuntamiento representantes de la comunidad, quienes tienen facultades de inspeccionar y vigilar los ramos de la administración a través de voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.

El síndico, su vocablo de origen griego: *sin* que significa con, y *dixe* que se traduce como justicia. Por ende, síndico es aquel que procura la justicia. La figura del síndico municipal se origina en el defensor civitatis del municipio romano del bajo imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos. En la actualidad esta figura sigue procurando los intereses municipales y lo representa jurídicamente.

**SEXTA.-** La estructura administrativa municipal es la base a partir de la cual el Ayuntamiento establece vías de solución a los problemas que se presentan, en cuanto a prestación de servicios públicos, administración de justicias y administración de sus recursos. De la forma como se organice puede definir sus tareas gubernamentales, áreas de trabajo, funciones que cada una de ellas debe realizar, ámbito de competencia y decidir en cuanto a las metas que pretende lograr.

Recordemos que la estructura administrativa y de gobierno se determina a través de lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal, de las áreas de operación concretas para la prestación de un servicio específico y por la disponibilidad de recursos.

**SÉPTIMA.-** Con las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional se pone en manos de los ayuntamientos la facultad expresa de elaborar y expedir libremente sus reglamentos, que contengan las normas de aplicación general a la vida municipal.

La reforma municipal ha transitado por tres etapas: en 1982, se inició la primera, con la reforma y adiciones al artículo 115 Constitucional que sientan las bases para un nuevo ejercicio político y administrativo de los ayuntamientos al otorgarles facultades en materia de desarrollo urbano, al especificar los servicios públicos básicos, cuya prestación primaria es obligación del gobierno municipal, al incrementar su capacidad financiera, al proporcionar seguridad jurídica en su relación con los poderes estatales, así como al ratificarles la facultad de expedir reglamentos y posibilitar el establecimiento del servicio civil de carrera para el personal al servicio del municipio.

La segunda, en 1983, con la incorporación de las nuevas facultades municipales a las leyes federales y a las constituciones y leyes estatales de los 31 estados de la república.

La tercera es fundamental, porque tiene por objeto poner en práctica el artículo 115 por los propios municipios, de manera ordenada y firme; dicha etapa es la elaboración y aprobación de los reglamentos particulares por los ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados.

En general se acepta que el reglamento municipal señala el procedimiento concreto para que el municipio asuma cada uno de sus nuevos poderes, de sus nuevas atribuciones, de manera ordenada hasta lograr que la reglamentación produzca la revolución institucional que falta al ámbito municipal, para que éste



deje de ser definitivamente el poder de los hombres y convertirse en el poder de las instituciones.

Es importante destacar que la propia filosofía de la reglamentación obliga a los legisladores de los estados a que los lineamientos establecidos tengan el carácter de generalidad que sirvan como marco de referencia para la propia actividad reglamentaria municipal, evitando la sustitución o restricción al ayuntamiento que afecta la autonomía que la Constitución otorga al municipio.

Los reglamentos municipales permiten sistematizar y ordenar la acción del gobierno municipal, tanto hacia su interior como hacia su exterior, así como orientar las actividades de la propia comunidad para no dañar los intereses colectivos, también es cierto que cuando hay excesos de reglamentos, lejos de alcanzar tales objetivos, es probable que se ocasionen confusiones y reacciones negativas de la comunidad al gobierno municipal. Por ello es importante no perder de vista que es conveniente encontrar el equilibrio en la reglamentación municipal, es decir, reglamentar lo indispensable y básico para la mejor instrumentación de las facultades del municipio mexicano.

De ahí la importancia de los criterios del proceso de reglamentación municipal que deben efectuarse bajo los criterios de:

- **Flexibilidad:** El reglamento municipal no debe estar estático ni rígido, debe existir la posibilidad de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio.

- **Agilidad:** El reglamento municipal debe ser claro y preciso, sin rebuscamientos ni ambigüedades en su lenguaje para que se facilite su aplicación.
- **Simplificación:** El reglamento municipal debe ser breve conciso, comprendiendo sólo los temas estrictamente necesarios, o sea, que el contenido se reduzca al tema que trate el reglamento.

## **PROPUESTA**

El procedimiento de reglamentación municipal debe ser: la definición de las materias a reglamentar, la unidad responsable, la recopilación y procesamiento de la información, la aprobación y difusión de reglamentos municipales.

### **Definición de las materias a reglamentar**

En esta etapa la labor de la autoridad municipal es investigar y analizar aquellas actividades, tanto gubernativas como las de los particulares entre sí y en su relación con el ayuntamiento, que requieren de manera justificada la expedición de disposiciones reglamentarias específicas, ya que, en múltiples ocasiones, los reglamentos existentes en un municipio, así como el bando de policía y buen gobierno pueden adecuarse con nuevos artículos que regulen dichas actividades.

### **Unidad responsable**

La elaboración de los reglamentos debe llevarse a efecto por iniciativa del presidente municipal, como ejecutor de las facultades del ayuntamiento quien a su

vez designa el órgano de la administración responsable del aspecto que se va a regular.

Se puede crear e instalar consejos o comités técnicos consultivos para la reglamentación municipal, presididos por el presidente municipal e integrados por regidores y funcionarios municipales, personas que ocupan puestos claves como maestros, médicos o exfuncionarios de la administración pública municipal, y en general personas destacadas de la comunidad.

### **Recopilación y procesamiento de la información**

Esta etapa consiste en detectar fuentes de información y recabar documentos y todos en general, los que una vez organizados, analizados y sistematizados, permitan elaborar los reglamentos municipales o modificarlos en su caso.

### **La aprobación y difusión de reglamentos municipales**

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

En caso de rechazarse la iniciativa de un reglamento municipal, nuevo, reformado o adicionado, sólo podrá presentarse de nueva cuenta en los términos que prevenga el ayuntamiento.

La publicación de un reglamento municipal como lo establece la ley orgánica del estado de México en su artículo 165 deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que estime conveniente.

En síntesis, la función normativa municipal se encuentra sujeta a la prestación de servicios públicos, las funciones del ayuntamiento así como a las actividades de los particulares que afectan el desarrollo de la vida comunitaria. Estas actividades señalan el marco de actuación de un municipio, quien debe generar una estructura de gobierno sólida para dar como resultado una administración confiable.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999.
2. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. Novena Edición, Edit. Porrúa, México 1990.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Sexta Edición, Edit. Porrúa, México, 1986.
4. Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Porrúa, México, 2002.
5. Chávez Jiménez, Pedro. *Como Administrar un Municipio*. Edit. Trillas. México, 2005.
6. De la Torre Villar Ernesto y Navarro Anda Ramiro, *Historia de México*. 2ª. ed., México, McGraw Hill, 2002.
7. Galeana, Patricia, *México y sus constituciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
8. Guerrero Amparán Juan Pablo y Guillén López Tonatiuh, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Porrúa, México, 2000.
9. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2004.
10. Márquez Rabago, Sergio R., *Evolución Constitucional Mexicana*, Porrúa, México, 2002.
11. Margadant S., Guillermo F., *Derecho Romano*, Esfinge, México, 2005.
12. Montes de Oca Navas, Elvia, *Temas Municipales*, El Colegio Mexiquense A.C., México, 1993.
13. Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, *Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México*, U.N.A.M., México, 1979.
14. *Manual de Reglamentación Municipal*, Edit. Coedición, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. México, 1989.
15. *Manual de Administración Municipal*, Presidencia de la Republica Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1981.

16. Merino Mañón, José, *Una Nueva Hacienda Publica Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
17. Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio. Su evolución Institucional*. Colección Cultura Municipal. BANOBRAS. México. 1981.
18. Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, 4ª. Ed. Porrúa, México, 1985.
19. Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal*, Edit. Trillas, México, 2001.
20. Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, 7ª ed., Porrúa, México, 2003.
21. Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, Porrúa, México, 2004.
22. Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*. 3ª. Ed. Porrúa, México, 2005.
23. Rabasa O. Emilio y Caballero Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1995.
24. Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e Ingresos en los Municipios de México*, 1ª ed., Porrúa, México, 2000.
25. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1980.
26. Vega Hernández, Rodolfo, *Municipio*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.

OTROS:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista , Marzo, 2005.
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Sista, Marzo, 2005.
3. Prontuario de la Legislación Fiscal, Luminanza, Marzo, 2005.
4. Enciclopedia Jurídica Ormeba, Voz Municipio. Tomo XIX.
5. Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa Calpe, S.A. Voz Municipio, Tomo XXXVII.
6. Aportaciones a la Teoría y Práctica de la Administración Pública, Revista IAPEM, No. 29 Enero-Marzo 1996.

<http://www.edomexico.gob.mx/portalgeem/legistel>