



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE
LA FACULTAD LEGISLATIVA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RUBÉN JOSÉ HUERTA YEDRA

Director de Tesis: LIC. GENARO CONDE PINEDA Revisor de Tesis: LIC. EDNA DEL CARMEN MÁRQUEZ HERNÁNDEZ.

BOCA DEL RÍO, VER.

2009



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.

A mí querida esposa Karina, porque desde que decidimos comenzar una vida juntos, nos trazamos metas que de a poco hemos ido conquistando, hoy mi amor, podemos decir que hemos cumplido una más de las muchas que nos faltan, pero sé que con todo el amor, respeto, cariño y dedicación que día a día le ponemos a nuestro matrimonio vamos por el camino correcto y algún día no muy lejano alcanzaremos todo lo que hemos deseado, gracias amor, por todo el apoyo, por toda la paciencia y por todo el amor que me das. Te amo como nunca, como a nadie, como siempre.

A mi hijo José Rubén con todo mi amor, porque eres el regalo más grande que la vida me ha dado, porque eres el motivo para que día a día trate de ser un hombre mejor, porque simple y sencillamente con una sonrisa tuya me haces sentir la persona más afortunada del mundo y porque sé que con nuestro ejemplo y apoyo incondicional, algún día lograrás ser un exitoso profesionalista. Te amo hijo.

A mi mamá con todo mi cariño, porque gracias al amor y dedicación que a lo largo de tu vida me has dado, lograste convertirme en la persona que soy, porque sé mejor que nadie las dificultades que has pasado y a pesar de eso, siempre has tenido para mí, una sonrisa en tu cara, el consejo preciso, el beso y el abrazo reconfortante en el momento que más lo he necesitado, gracias mama por enseñarme desde pequeño lo que es el amor. Te amo.

A mi Papá con toda mi admiración, porque gracias a tu ejemplo lograste inculcarme desde pequeño el sentido de la responsabilidad, lograste enseñarme a ser un hombre

de respeto y de lealtad, porque gracias a ti, le tome un profundo amor a esta profesión en la que tu eres toda una institución, por eso te prometo que me esforzaré día con día para seguir tus pasos y algún día poder llegar a ser el Abogado que hoy eres; gracias papa por tu apoyo, por tu amor.

Te amo.

A mi hermano Gustavo con el más profundo amor, respeto y agradecimiento porque siempre has sido uno de pilares más importantes en mi vida, porque a pesar de todo nunca me has abandonado, siempre has estado ahí para apoyarme, aconsejarme y amarme; porque sé que este éxito en mi vida, también es un éxito en la tuya, gracias “carnal” por todo lo que me has dado, gracias por ser como eres, gracias por estar en mi vida. Te amo.

A mis sobrinos Karem, Martín, Gustavo, Nancy, Yara, Andrea, Omar e Ire; porque sé que esto les servirá de ejemplo y así seguirán los pasos de sus padres y lograrán como ellos, ser unos exitosos profesionistas. Los amo.

A mis suegros Reyna y José Gabriel porque gracias a su apoyo incondicional hoy he logrado cumplir una meta muy importante en mi vida, porque no he recibido de Ustedes más que apoyo y comprensión en los momentos más complicados que he pasado. De corazón muchas gracias.

A mi socio y amigo Pepe Name, porque gracias a la fe y confianza que depositaste en mi hace algunos años, has logrado convertirme en un verdadero profesionalista, porque gracias a tus enseñanzas, consejos pero sobre todo a tu amistad, cada día soy un mejor hombre, gracias pepe por todo el apoyo, por dejarme ser parte de tu equipo más cercano, se que un día no muy lejano lograremos todo lo que hemos soñado para el despacho y para nuestras vidas. De corazón gracias amigo.

A mis padrinos, porque gracias a todos sus consejos me han logrado guiar por el camino correcto, gracias a su apoyo incondicional hoy puedo conquistar una meta más en mi vida, los quiero y respeto de corazón. Ashé.

A todos mis amigos, pero en especial a ustedes Pablo, Vanessa, Beto, Roberto, Paco, José Ángel, Luis, Jesús, David, Juan Pablo y Emmanuel, porque gracias a su sincera amistad y apoyo incondicional hoy he logrado una meta más, porque sé que comparten mi alegría, pero sobre todo porque sabemos, que el éxito de alguno de nosotros, en realidad es un éxito de todos nosotros. Gracias Amigos.

A mis abuelos Gustavo, María, Mario y Lucia (Q.E.P.D.) porque cada uno de ustedes dejo una huella permanente en mi vida, porque sé que desde donde nos observan hoy se pueden sentir orgullosos de su nieto y porque sé que algún día nos volveremos a encontrar. Gracias por todo Abuelitos los amo.

**A mis Profesores Lic. Genaro Conde Pineda y Edna del Carmen Márquez Hernández,
con mi más sincero agradecimiento por todo su apoyo para poder concluir este
trabajo.**

**Por último, pero muy en especial a otro de los pilares más importante en mi vida, mi
querido hermano Martín (Q.E.P.D.); gracias por haberme amado, gracias por
haberme ayudado, gracias por haberme educado y también por haberme retado a ser
un profesionalista, pero sobre todo, muchas gracias por haberme acompañado en la
felicidad y en la tristeza, por eso ahora que la vida me ha alejado de ti, lo único que
me queda por decirte es GRACIAS, por amarme a mi tanto como yo a ti.**

**Porque sé que desde donde nos observas hoy te sientes orgulloso y porqué también sé,
que algún día nos volveremos a encontrar, TE AMO “CARNALITO”.**

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1 Planteamiento del Problema.....	4
1.2 Justificación del Problema.....	4
1.3 Delimitación de Objetivos.....	5
1.3.1 Objetivo General	5
1.3.2 Objetivos Específicos	5
1.4 Formulación de la Hipótesis.....	6
1.5 Identificación de Variables.....	6
1.5.1 Variable Independiente.....	6
1.5.2 Variable Dependiente	6
1.6 Tipo de Estudios.....	6
1.6.1 Investigación Documental	6
1.6.1.1 Bibliotecas Públicas	7

1.6.1.2 Bibliotecas Privadas.....	7
1.6.1.3 Bibliotecas Particulares	7
1.6.2 Técnicas Empleadas	8
1.6.2.1 Fichas Bibliográficas	8
1.6.2.2 Fichas de trabajo.....	8

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

2.1 Antecedentes remotos de la organización de los gobiernos locales de las primeras ciudades	9
2.2 Polis Griegas	11
2.3 El Municipio en Roma	12
2.3.1 Los primeros Municipios en Roma.....	13
2.3.2 Diversidad de los Municipios en Roma.....	14
2.3.3 Organización del Municipio en Roma.....	14
2.4 El Antiguo Municipio Español.....	16
2.4.1 Influencia Romana	17
2.4.2 Influencia Visigoda	17
2.4.3 Influencia Árabe	18
2.4.4 Los Fueros Municipales de la Baja Edad Media.....	19
2.5 Organización de los pueblos Americanos en la Precolombina	21
2.6 La Conquista Española y la fundación de os primeros Municipios Americanos.....	22
2.6.1 Organización Municipal de la Colonia.....	24
2.6.1.1 El Cabildo Colonial.....	25
2.6.1.2 Funcionarios Municipales de la Colonia	26
2.6.1.3 Las Fuentes del Derecho Municipal	29

2.6.1.4 La Hacienda Municipal Colonial	30
2.7 El Municipio Mexicano en el Siglo XIX	31
2.7.1 La Renovación del Ayuntamiento.....	33
2.7.2 Los Cabildos.....	34
2.7.3 Las Atribuciones del Ayuntamiento	35
2.7.4 Las Prohibiciones del Ayuntamiento	37
2.7.5 Los Puestos Municipales y sus funciones	37
2.8 El Municipio Mexicano en el Siglo XX	41

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO

3.1 Concepto etimológico del Municipio	43
3.2 Definiciones de Municipio	44
3.3 Elementos Fundamentales del Municipio	46
3.4 El Municipio y la Estructura del Estado	47
3.5 Personalidad Jurídica del Municipio	48
3.6 Tipología del Municipio.....	50
3.6.1 Municipio Metropolitanos.....	50
3.6.2 Municipios Urbanos	51
3.6.3 Municipios Semiurbanos	53
3.6.4 Municipios Rurales.....	58

CAPÍTULO IV
MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

4.1 Marco Jurídico del Municipio.....	58
4.2 Fundamento Constitucional Artículo 115	59
4.3 Constituciones Estatales.....	63
4.4 Ley Orgánica Municipal.....	68
4.5 Bandos y Reglamentos Municipales	71

CAPÍTULO V
EL MUNICIPIO Y SU FACULTAD LEGISLATIVA PRÁCTICA

5.1 Estructura y Funcionamiento del Ayuntamiento.....	77
5.1.1 Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos.....	80
5.2 Facultades y Obligaciones de los Miembros del Ayuntamiento.....	83
5.3 Estructura Administrativa Municipal.....	89
5.4 Funciones de la Administración Municipal.....	93
5.5 Autonomía Política: la Función Legislativa del Ayuntamiento en	
 México	95
5.5.1 Autonomía Municipal.....	97
 CONCLUSIONES	 99
 BIBLIOGRAFÍA	 101

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que desarrollaré versará en un estudio y análisis de la facultad legislativa de la Administración Pública Municipal, con el fin de conocer el alcance de la autonomía que le fue dado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues, actualmente, en la práctica las iniciativas de ley formuladas por el Municipio dependen de la opinión y aprobación de la Legislatura del Estado, y es ahí donde aparecen diversas interrogantes: ¿es autónomo el Municipio por cuanto hace a sus facultades legislativas?, ¿reconocen y conocen los niveles de gobierno el 115 Constitucional? entre otras, que al paso de esta investigación iremos resolviendo.

En el primer capítulo podremos encontrar todo lo relativo a la metodología, es decir, el planteamiento del problema que es la clave de esta investigación, la justificación que es donde planteamos el por qué del estudio y análisis, así también los objetivos que buscamos conseguir con esto y por último, las fuentes de información, el tipo de estudio que se aplica, entre otros.

El segundo capítulo versa sobre el Municipio en general, es decir, conceptos etimológicos, diversas acepciones que se utilizaron previamente al término que conocemos, diversas definiciones de Municipio, sus elementos fundamentales, la relación del Municipio con el Estado, así como también lo relativo a su personalidad jurídica.

En el capítulo tercero encontramos los antecedentes históricos del Municipio, desde las primeras civilizaciones que estaban integradas por individuos como el Homo Sapiens, pasando por la Polis Griega, Roma y sus diversos municipios, el antiguo municipio Español y sus influencias (romana, visigoda, árabe y la baja edad media), así como, los inicios de las primeras organizaciones en México con los aztecas y, la conquista de los Españoles y el asentamiento del primer Municipio en América.

El capítulo cuarto nos habla del marco jurídico del municipio, es decir, se mencionan las normas jurídicas que rigen al Municipio y que lo dotan de poder y autonomía para cumplir con cada unas de sus funciones, incluyendo las que nos ocupa; dentro de las leyes o normas jurídicas encontramos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, la Constitución Estatal, la Ley Orgánica del Municipio y, los Bandos y Reglamentos Municipales.

Así como dejar establecido que desde el surgimiento del Municipio hasta nuestros días, esta institución ha cumplido fines que parecen permanentes en la historia, sin embargo su ubicación dentro de cada estructura ha sido muy diversa a través del tiempo.

Actualmente, tanto los Estados centrales como los federales ubican al Municipio con características políticas, jurídicas y económicas que lo diferencia de una agencia o delegación del gobierno general del Estado.

Por último, el capítulo cinco versa sobre la facultad legislativa del municipio en la práctica, abordando temas como la estructura y funcionamiento del ayuntamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos, facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento, estructura administrativa municipal, funciones de la administración municipal, autonomía política de la función legislativa del ayuntamiento en México y la autonomía municipal.

Finalmente el objetivo que persigue mi trabajo de investigación es el de ilustrar un tanto y mas clara y precisa la importancia que reviste el estudio acerca de la facultad legislativa de la Administración Pública Municipal, con el fin de conocer el alcance de la Autonomía que le fue dado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

¿Sería conveniente que la Administración Pública Municipal, dentro de sus innumerables facultades cuente con la de legislar?, al igual que lo hacen los poderes Estatal y Federal; son pocos los que analizamos a fondo las ventajas que acarrearían si se dotara de esta importante facultad al Municipio, inclusive podríamos decir que entre ellos se encuentran los propios servidores públicos municipales, desde los altos funcionarios como el propio Presidente Municipal pasando por su comuna, hasta los oficinistas y encargados de las Direcciones y Jefaturas del propio Municipio. En conclusión podemos plantearnos la siguiente interrogante ¿Es realmente autónomo el Municipio en materia legislativa?

1.2 Justificación del Problema

Con el surgimiento de esta problemática, resalta la importancia de la explotación de la facultades del Municipio; que le fueron dotadas en el año de

1999 con la reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con el fin de cumplir con una de sus múltiples funciones, la cual trae implícita la iniciación de leyes y decretos ante las legislaturas de los Estados, participación en los procesos de modificación, reforma o adición a la Constitución Local y expedición de bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad. Para el cumplimiento de lo mencionado anteriormente es que surge la necesidad de realizar un estudio y análisis de la facultad legislativa de la Administración Pública Municipal.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Valorar las funciones y competencias legislativas de que el Estado dota al Municipio como un ente autónomo, a fin de conocer a fondo el alcance e importancia de las mismas para que sean utilizadas a favor de las necesidades de los ciudadanos, o bien, del Municipio mismo.

1.3.2 Objetivos específicos

1.3.2.1 Recordar los antecedentes históricos del Municipio.

1.3.2.2. Reconocer la concepción del Municipio.

1.3.2.3. Analizar el marco teórico del Municipio Mexicano.

1.3.2.4. Evaluar la facultad legislativa práctica del Municipio.

1.4 Hipótesis

La valoración objetiva de la Administración Pública Municipal, permitirá determinar con claridad la facultad legislativa del Municipio.

1.5 Variables

1.5.1 Variable independiente

La valoración objetiva de la Administración Pública Municipal.

1.5.2 Variable dependiente

La determinación clara de la facultad legislativa del Municipio.

1.6 Tipo de estudio

1.6.1 Investigación documental

En la elaboración de la presente tesis se han seguido los pasos necesarios de investigación eligiéndose para tal efecto la investigación documental, habiéndose escogida ésta, dada su accesibilidad y la vasta existencia de información de diversos textos tanto jurídicos como doctrinales, como es el caso de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como distintos libros y otras fuentes de información como la iconografía, todos ellos relacionados con la Administración Pública y en específico con la Municipal.

1.6.1.1 Bibliotecas Públicas

Para recabar la información contenida en el presente trabajo de investigación fue necesario acudir a las siguientes:

Biblioteca Pública Municipal “Venustiano Carranza” ubicada en la Avenida Ignacio Zaragoza s/n entre las calles Francisco Canal y Esteban Morales.

Biblioteca USBI de la Universidad Veracruzana ubicada en la Avenida Adolfo Ruiz Cortínez esquina Juan Pablo II en Boca del Río, Veracruz.

1.6.1.2 Bibliotecas Privadas

Biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz “Villa Rica”, con domicilio en Urano esquina Progreso, fraccionamiento Jardines de Mocambo en Boca del Río, Veracruz.

Biblioteca de la Universidad de Ciencias y Humanidades de Veracruz “Quetzalcóatl”, ubicada en calle M. F. Altamirano entre Carranza y Flores Magín No. 465 de la Colonia Zaragoza, en la Ciudad de Veracruz.

1.6.1.3 Bibliotecas Particulares

Despacho Jurídico del Lic. Genaro Conde Pineda ubicado en Esteban Morales 680-203 en esta Ciudad.

1.6.2 Técnicas empleadas

Para la recopilación de información en el desarrollo de la presente tesis se utilizaron fichas bibliográficas y fichas de trabajo para guardar un orden adecuado de la misma.

1.6.2.1 Fichas bibliográficas

Contienen:

Nombre del autor, título de la obra, número de edición, editorial, país, año de publicación y número total de páginas.

1.6.2.2 Fichas de trabajo

Contienen:

Nombre del autor, título de la obra, número de edición, editorial, país, año de publicación, número de páginas consultadas y un resumen de los datos recabados.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

2.1 Antecedentes remotos de la organización de los gobiernos locales de las primeras ciudades.

Las investigaciones históricas y arqueológicas afirman que el Homo Sapiens apareció en la época geológica Cuaternaria hace aproximadamente 60,000 años. De aquéllas épocas proto – históricas se generó un importante acervo de experiencias, conocimientos, ideas e instituciones.

Las primeras preocupaciones de aquéllas sociedades fueron las de satisfacer su necesidad de seguridad y convivencia; su sentido de sociabilidad propició el surgimiento de las primeras organizaciones como *las hordas, los clanes o las tribus*.

Desde el Neolítico aparecieron algunas aldeas o caseríos lacustres por diversas zonas de Asia y Europa, así mismo se sabe que las grandes

civilizaciones se dieron específicamente en la región conocida como Mesopotamia con los pueblos Sumerios o Caldeos, Acadios y Babilónicos.

La vida de aquéllas poblaciones fue compleja, sus necesidades de organización urbana conocidas como premunicipal se tuvieron que enfrentar a diversas regulaciones morales, religiosas y jurídicas, un ejemplo de esto es el Código de Hammurabi que data del año 1680 a.C. en el que, entre otras cuestiones, se imponían severas reglas y se sancionaba a quienes atentaban contra la seguridad de la ciudad.

Otra civilización importante fue la Egipcia, que surgió a partir del año 3,000 a.C. y que fue considerada el eje y foco de la cultura mediterránea. Sus grandes ciudades como Thinis, Menfis y Tebas fueron las capitales de diversas dinastías gobernantes, y ejemplo de la compleja vida urbana que desarrollaron los egipcios. Cabe resaltar, que las inscripciones jeroglíficas de sus monumentos describen los pasajes de gobierno, del trabajo, los rituales, las costumbre, las leyes, etc.

Existieron otras ciudades de vital importancia, que al igual que las mencionadas anteriormente, constituyeron la base de las actuales civilizaciones, tal es el caso de Pekín en la vieja cultura China; varias ciudades del Valle de Mohenjo – daro ubicado por el Río Lido, que fuera la cuna de la vieja civilización Libia; también están Biblos, Sidón, Tiro y Cártago de la cultura Fenicia; así también por cuanto hace al Medio Oriente se puede nombrar a Jericó o Jerusalén.

Es importante mencionar, que la evolución de todas las organizaciones urbanas, siempre ha tenido la finalidad de buscar formas adecuadas para satisfacer las necesidades de convivencia de los seres humanos.

2.2 La Polis Griega

La cultura griega es considerada el centro generador de múltiples ideas e instituciones, además de ser la base de la concepción política del hombre occidental, de la idea del Estado, de la democracia, entre otros temas de gran relevancia.

Ha existido gran controversia entre diversos autores acerca de si la Polis Griega constituyó un auténtico Estado Municipal o sólo un Estado, sin embargo debido a que las instituciones urbanas griegas denotaban los perfiles que en Roma adquirieron las civitates municipales, es que queda confirmado que la Polis Griega es la precursora de la organización municipal que florecería tiempo después en el Imperio Romano.

El autor Ochoa Campos, como ejemplo de las funciones propias de un municipio, enumera los nombres y funciones de los magistrados que gobernaban Atenas: ¹

- El Rey que celebraba los sacrificios.
- El Polemarca que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.
- El Arconte que velaba por la conservación de los cultos domésticos.
- Los Tesmotetes que en número de seis presidían los grandes jurados.
- Los Pritanos que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

También se crearon magistraturas por la democracia:

- 10 Estrategas encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.
- 10 Astinomios que cuidaban de la policía.
- 10 Agoranomios responsables de los mercados.
- 15 Sitofilaquios que vigilaban la renta del trigo.
- 15 Metronomios encargados de las pesas y medidas.
- 10 Custodios del tesoro.
- 10 Receptores de cuentas.
- 11 Encargados de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su encargo un año y la mayoría de las magistraturas se repetían en las demás tribus y en cada demo.

2.3 El Municipio en Roma

El Municipio como institución político – administrativa surgió en Roma, ya que la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales que el Imperio nunca asumió como suyos.

Roma pasó por diversos periodos históricos, en los que se desarrolló la figura del Municipio:

- La **Monarquía** que corre de la fundación de Roma en el 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 que 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 con el Imperio Turco.

2.3.1 Los primeros Municipios en Roma

Por el contrario de los griegos con su concepto *polis*, los romanos carecieron de una determinada denominación para sus comunidades urbanas. El término *urbs* lo utilizaron únicamente para referirse a la propia Roma, mientras que *oppidum* fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades que después recibieron el nombre de *civitates*.

Por los últimos años de la monarquía se comenzó a utilizar el concepto *municeps* que se refería a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el término *municipium* sobre todo con el Imperio en donde se propicia una amplia proliferación de estas organizaciones.

Los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales las encontramos en la *Lex Papiria* conocido como Código Papiriano. Las viejas ciudades como los Cumanos, los Acerranos, los Atellanos y los

Tusculanos fueron las primeras en convertirse en Municipios bajo pactos firmados con Roma.

2.3.2 Diversidad de los Municipios Romanos

En Roma existió una amplia variedad municipal dependiente de las cambiantes circunstancias que sufrió la República y el Imperio en su extensión territorial y dominio de todo el mundo conocido de la antigüedad.

La clasificación de los municipios quedó de la siguiente manera:

- a) *Municipia socii* que surgían de los pueblos más cercanos a Roma, que eran considerados sus socios, de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por los que también se les conoció como *municipia cum suffragio*.
- b) *Municipia foederata* que surgían por convenios o pactos, muchos de ellos llegaron a contar con sufragio y otros permanecieron en calidad de *municipia sine suffragio*.
- c) *Municipia coercita o coerita*, estos resultaban de la dominación militar. A éstos Roma les dejaba nulas prerrogativas o únicamente la administración de cuestiones locales sin trascendencia política o económica para el Imperio, y desde luego carecían del *ius suffragii*.

2.3.3 Organización del Municipio Romano

El Municipio comprendía a la ciudad principal, así como una extensión variable de terreno (*territorium*) en donde se asentaban algunos grupos de población consideradas como aldeas (*vici*), grupo 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 de los munícipes o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción, o bien, que habían sido honrados con este título por la Curia, y sólo ellos contaban con 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.

Tantos los munícipes como los domiciliados estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones, de las cuales podemos decir que unas eran de tipo personal como las obligaciones de auxilio y defensa; y otras de tipo patrimonial como pagar las contribuciones al erario municipal.

La Curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio, y al igual que al Senado le correspondía la dirección de los asuntos locales. Se integraba por los *decuriones* que eran la clase más elevada de la ciudad y el número de éstos era variable según la importancia de las ciudades.

Por cuanto hace a los cargos y magistraturas en las diversas etapas de la evolución del Municipio romano, éstos quedaron de la siguiente manera: ²

- a) **Los ediles (*duunviri*)** encargados de la administración municipal, labores de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas, y cuidado de los edificios públicos.
- b) **Los cuestores** encargados de las finanzas del erario municipal.
- c) **Los pontífices y augures** que se encargaban del culto municipal.

- d) **Los seviro augustales** tenían como función el cuidado del culto imperial.
- e) **Defensor civitatis** creado para proteger a la plebe de injusticias y violencias.
- f) Al mando de los magistrados y funcionarios se encontraban los empleados o subordinados como los **lictors** (*alguaciles*), los **viatores o mensajeros**, los **librarii o tenedores de libros**, entre otros.

Los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo aquéllos que fueran vitalicios para la Curia. Todos los funcionarios debían otorgar una fianza como garantía de su honradez, aún y cuando existían severas sanciones para quienes estuvieran involucrados en los malos manejos de los recursos municipales.

Con el paso del tiempo en el Bajo Imperio la ciudadanía rehuyó a los cargos municipales, dada la precaria situación de los erarios, fue por ello que en esas épocas comenzaron a desaparecer múltiples cargos municipales quedando únicamente la Curia como órgano de gobierno.

2.4 El Antiguo Municipio Español

Desde que la Península Ibérica quedó en manos de los romanos como consecuencia de su triunfo sobre Aníbal, éstos se apoderaron de varias regiones como Cártago.

Para el año 196 a.C. se nombraron dos procónsules que gobernarían cada una de las provincias en que quedó dividida Hispania: la ulterior y la citerior.

Como consecuencia de lo anterior, Cádiz se convirtió en el primer Municipio extratálico fundado por Roma, y pocos años después se concedió el mismo derecho a otros municipios españoles.

2.4.1 Influencia Romana

Roma influyó en la integración de las municipalidades ibéricas, así como en su nacimiento y estructura, ejemplo de ello fueron las ciudades de Urso, Cárthagano Nova, Ilichí, Valentía, Tarraco, Augusta Emerita o César Augusta.

Por cuanto hace a las autoridades y funcionarios fueron las mismas del municipio latino, es decir, la Curia, los duunviros, los ediles, los cuestores, entre otros. Con lo anterior confirmamos la fuerte integración de Hispania al sistema jurídico y político de la metrópoli romana.

Con el tiempo, y debido a que Roma perdía el control político y militar de las provincias hispánicas por la acechanza de las tribus germanas, las municipalidades españolas fueron perdiendo su estabilidad y eficiencia mezclándose con nuevas costumbres que darían origen a una nueva organización.

2.4.2 Influencia Visigoda

Desde los primeros años del siglo IV d.C. hasta el V d.C., la Península Ibérica sufrió frecuentes invasiones. Para el año 415 los visigodos derrotaron a otras tribus germánicas quedando como los verdaderos dominadores de la Península; sin embargo, la romanización de estas tribus era evidente, pues adoptaron una multiplicidad de costumbres y reglas latinas provenientes de códigos como el de Eurico, la Lex Romana Visigothorum de Alarico también conocido como Liber Juris, o el Edictum Theodorici dado por Teodorico el Grande.

De lo anterior se desprendieron varias instituciones que se arraigaron en el decadente Municipio hispano romano, y debido a esto fue que la cultura urbana de los romanos se vio desaparecida frente a estas organizaciones.

En la cultura visigoda existieron dos instituciones municipales de suma importancia: ***El Conventus publicus vicinorum*** que era la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas; y ***El Placitum*** que igualmente reunía a los hombres del Municipio para cumplir con fines de carácter judicial.

2.4.3 Influencia Árabe

Durante siete siglos que fueron del año 711 al 1492 d.C., la cultura árabe aportó grandes elementos a la organización general de la sociedad española.

A lo largo de esos siete siglos existieron tres grandes etapas: la de los emiratos dependientes del Califato de Bagdad, la del Califato Español y la de los llamados Reynos de Taifas.

Durante y después de la reconquista árabe existieron múltiples figuras como fueron:¹

- *Alcalde* (Al'kade) que etimológicamente significa juez.
- *Alcalde* (al'gaid) que significa jefe de una guarnición o fortaleza.
- *Almotacén* (al'motzen) que diera origen al fiel ejecutor, encargado

¹ QUINTANA Roldan, Carlos, Derecho Municipal, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2003 p 31

municipal de pesas y medidas.

- *Almotalafe* (al'talafín) encargado de supervisar el tejido de la seda y aprobarlo con los sellos municipales.
- *Alamín* (al'amine) equivalente a síndico o defensor de la ciudad.
- *Alarife* (al'arifen) de donde se desprendió la figura del alarife mayor de los municipios castellanos, encargado de las obras arquitectónicas de la comuna.
- *Alférez* (al'fariz) que significa jinete, sin embargo su uso se generalizó como portador de estandartes o pendones reales y municipales.
- *Alguacil* (al'wasir) utilizado para referirse al gendarme o policía.
- *Alfaquí* (al'faquih) se utilizaba para referirse al jurista o abogado.
- *Zalmedina* (ze-al'medin) de donde se originó la figura del justicia y del justicia mayor del Derecho Castellano.
- *Alhóndiga* (alfondiga) que significa bodega de granos, éstas fueron verdaderas instituciones reguladoras del abasto en los municipios.

2.4.4 Los Fueros Municipales de la Baja Edad Media

Los estatus de las ciudades y poblaciones de la España Medieval en los que se recogían las prerrogativas, privilegios o exenciones que disfrutaban los habitantes, recibieron el nombre de *fueros municipales o cartas – pueblas*.

Los fueros municipales se definen 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 Concejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos”.²

Los fueros municipales contenían los siguientes puntos:³

- Igualdad ante la ley establecida en el fuero de Cuenca.
- La inviolabilidad el domicilio.
- Justicia, que significa que toda persona deberá ser sometida a sus jueces naturales elegidos por él o por su consejo.
- Participación en la cosa pública, es decir, que los ciudadanos elegían libremente a los magistrados concejiles.
- Responsabilidad de los funcionarios.

Los fueros de mayor importancia en el Derecho Español fueron el de Jaca, el de Castilla, el de León, el de Navarra y el de Aragón, los cuales son considerados precursores de las garantías individuales y de los derechos humanos.

² Ibidem, página 35

³ Ibidem, página 38

2.5 Organización de los pueblos Americanos en la época precolombina “Calpulli Azteca como municipio natural”.

A finales del siglo XV y principios del XVI el Continente Americano se encontraba poblado por tribus con culturas diversas. Siglos atrás, en las regiones del centro de América había florecido la cultura maya, la cual dejó monumentales construcciones; y al sur del continente la cultura Inca aún conservaba su vigor y riqueza.

Sin embargo, la cultura más dominante en la meseta Central de las tierras bajas del norte de América era la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital (Tenochtitlán) fue la ciudad más importante de toda la región; ésta se fundó aproximadamente en el año de 1325, desde esos años y hasta 1519 el Imperio de los Mexicas se extendió de mar a mar. Por el norte limitaba con los grandes desiertos de lo que ahora es Nuevo México y al sur sus límites eran con las tierras de la actual Guatemala.

La organización política de los aztecas obedecía a su actividad militar y de conquista. El *Uei'tlatoani* era el jefe supremo, lo que en otras culturas se consideraba al emperador; y la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del *calpulli*.

Cada calpulli contaba con autoridades internas como el *Tlatoani* o jefe político; el *Teachcauh* o administrador general del capullo; los *Tequitlatos* o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos; los *Tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del capulli.

Como consecuencia de lo anterior concluimos que el capulli tuvo una influencia muy clara en el devenir de grandes instituciones mexicanas como el ejido y el Municipio, sobre todo el rural.

2.6 La Conquista Española y la Fundación de los primeros Municipios Americanos. El Municipio Mexicano en la Colonia.

El año de 1492 fue crucial para España, pues tres grandes acontecimientos marcarían el porvenir de su historia: **a)** la conclusión de la reconquista que se consolidó con la salida de Boabdil el 6 de Enero; **b)** la expulsión de los judíos por edicto de los reyes católicos el 31 de Marzo; y **c)** el descubrimiento de América por Cristóbal Colón el 12 de Octubre del mismo año.

Por cuanto hace al asunto que nos ocupa, que es el que se refiere al último inciso del párrafo anterior, se sabe que Cortés tras haberse revelado contra el Gobernador por pretender éste relevarlo del mando de la expedición y, después de tocar varios puntos de tierras mexicanas decidió desembarcar en el área de lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz con el objeto de fundar a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental conocido como la Villa Rica de la Veracruz.

Tal acontecimiento tuvo lugar el día 22 de Abril de 1519 en la zona denominada por los indígenas como Quiahuiztlán, y posteriormente en 1525 se trasladó la comuna a la Antigua en la rivera del Río Huitzilapan, población ubicada a 25 kilómetros del actual Puerto de Veracruz, y finalmente para 1599 por ordenanza expresa del Rey Felipe II se trasladó la municipalidad de Veracruz a su sitio actual, cumpliéndose la disposición el 7 de Marzo de 1601 con el nombre de Nueva Veracruz o Puerto de Veracruz.

La base legal de la creación de la Villa Rica de la Veracruz se encuentra en el contenido de las Siete Partidas, que vinculaban al Rey con los ciudadanos.

Una vez instalado el Municipio, la organización de la vida social se realizó sobre dos vertientes: la incorporación de los autóctonos al marco municipal

español, mediante la designación para ocupar cargos de alcaldes y regidores; y por otro lado la fundación de ciudades o municipios españoles.

Para 1525, con las ordenanzas de Cortés, también conocidas como Plan Municipal, se establecieron los principios fundamentales de la organización municipal, que contenía lo siguiente:⁴

- En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.
- Los nombramientos debían hacerse el 1º de Enero de cada año, bajo juramento.
- Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura.
- Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado.
- Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.
- La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender en la plaza pública.
- Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa.
- Mientras se celebraba la misa, no debía haber tienda abierta.

⁴ ARAGÓN Salcido, María Inés, El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autonomos?, Editorial ISAP, México, 1995 p 41

- El Consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar.
- Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa.
- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente.
- El alguacil mayor tenía derecho de asistir al Cabildo con voz y voto.

Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social de la vida local, que a la fecha se convirtieron en los bandos de policía y buen gobierno.

2.6.1 Organización Municipal de la Colonia

El órgano de gobierno local era el Ayuntamiento, entre sus funciones encontramos: la administración de obras públicas; cuidado y vigilancia de los mercados; derechos de vender carne y pan; emitir ordenanzas que debían ser aprobadas por el virrey en un término de dos años; repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos. En conclusión las funciones del ayuntamiento eran de tres categorías: **justicia, seguridad y policía.**

La administración municipal, también cuidaba de la conservación y prosperidad de la comunidad a través de la producción, consumo y distribución social, es decir, que le correspondía la gestión de los intereses locales o inmediatos de la población, por lo que tuvo una participación muy importante en la colonización y formación de la nación mexicana.

2.6.1.1 El Cabildo Colonial

En la Nueva España cada ciudad principal formaba un Municipio, que estaba representado por su Cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor.

El Cabildo estaba integrado por un conjunto de cargos u oficios de justicia y regimiento, al igual que los oficios realengos y otros oficios concejiles.

La designación de los funcionarios del cabildo colonial correspondió en un principio a los adelantados, descubridores o fundadores de las villas y ciudades. Posteriormente coexistió el sistema de designación real, con el de enajenación y venta, y en menor medida por la vía de la elección de ciertos cargos menores, sobre todo de alcaldes ordinarios.

El Cabildo estaba compuesto por alcaldes ordinarios, regidores, diputados, síndicos personeros y otros; el gobernador o corregidor era quien presidía el Cabildo y en ocasiones especiales se celebraban cabildos abiertos.

Las facultades y atribuciones del Ayuntamiento colonial eran variadas, en el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales, en el orden judicial conocían de las apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios, siempre y cuando no fuera competencia de la Real Audiencia. Así mismo, conocían de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y prevención social, etc.

En general, los oficios concejiles se desempeñaban por un año, ocasionalmente habían cargos de dos años, sin contar los oficios de regidurías perpetuas.

En la Colonia, se practicaba comúnmente la llamada venta de oficios, que otorgaba al mejor postor los cargos de alcaldes y regidores y a pesar de que la subasta se realizaba con reglas estrictas, ésta práctica trajo como consecuencia vicios y deshonestidades.

En el caso de los oficios renovables, existía el impedimento de que las mismas personas los ocuparan en el periodo inmediato, conociéndose tal disposición como Ley del Hueco, convirtiéndose así en el antecedente de la no reelección de los miembros de los ayuntamientos.

Por otra parte, las reglamentaciones coloniales fijaban para muchos cargos u oficios concejiles caución para su desempeño, mientras que el Juicio de Residencia operaba como un proceso de responsabilidad para los funcionarios, esto se lograba mediante la aplicación de drásticas sanciones a munícipes y empleados que no cumplían fielmente con sus cargos.

2.6.1.2 Funcionarios Municipales de la Colonia

Alcalde Ordinario: era aquella persona que tenía dignidad de juez en uno o varios pueblos.

En España existían varios tipos de alcaldes, tales como: alcalde del crimen, alcalde de grados, alcalde de mesta, de alzadas, de noche, aguas, etc.; el alcalde ordinario era nombrado por el Rey o por algún señor a quien su majestad le haya concedido la facultad de nombrarlos, o ya nombrados por los consejos, ayuntamientos o cabildos que, por tolerancia del Rey, eran nombrados cada año dos personas del mismo pueblo que supiesen leer y escribir.

No podían ser electos para este cargo los oficiales reales, los regidores de cabildo, los deudores de la hacienda real, los que habían desempeñado el cargo, con la excepción de que hubieran pasado dos años, considerando su residencia.

Los alcaldes ordinarios podían intervenir en la política de abastos, recaudación de tributos y podían tener en ausencia del gobernador o corregidor voto en el cabildo.

Regidores: se ocupaban de la administración municipal, hacían cumplir los acuerdos y las ordenanzas locales; las materias más importantes a las que se dedicaban eran: la de policía, abastos, reconocimiento de cargos, salud pública; en resumen los regidores tenían facultades legislativas y ejecutivas.

El cargo de regidor era un puesto anual, cuyo número variaba de acuerdo a la población; posteriormente se propuso la perpetuidad de las regidurías y se convirtieron en agentes de los gobernadores, alcaldes mayores o corregidores; una disposición del monarca en 1530 estableció que se nombraran regidores y alguaciles indígenas para que los indios se integrasen a la institución municipal española.

Alférez: era el portador del estandarte real en las festividades, formaba parte del cabildo con voto, gozaba de doble sueldo y, por ausencia o muerte del alcalde ordinario, fungía en su lugar.

Alguacil mayor: tenía a su cargo la función de seguridad pública y ejecutaba las órdenes de encarcelamiento y custodia de los reos confesos o presuntos. También debía hacer ronda de noche por las calles y lugares públicos y sólo podía aprehender a los delincuentes in fraganti.

Procurador: es considerado el antecedente del síndico, tenía por función defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas. Se elegían para periodos anuales de dos años y sus gastos eran pagados por la población.

Escribano: es el antecedente del secretario municipal y de los notarios; asentaba las actas, acuerdos y discusiones del cabildo en un libro por él autorizado, así mismo, suscribía y legalizaba las actas y acuerdos, y llevaba un libro donde se asentaban todos los depósitos de la autoridad judicial.

Fiel ejecutor: tenía a su cargo el reconocimiento de las pesas y medidas en la compra venta.

Depositario general: era el administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontrara en litigio.

Contador mayor de menores: fijaba y aseguraba la parte de las herencias que les correspondía a los ciudadanos.

Procurador mayor de pobres: defendía las causas de los estratos más débiles de la población.

Obrero mayor: se ocupaba de que las instalaciones municipales se encontraran en buen estado.

Juez de carros: controlaba que los carros de basura y sus caballos se encontraran en buen estado y aseguraba el puntual pago de los basureros.

Juez de coliseo: cuidaba del buen estado del teatro municipal.

Diputado de alhóndigas y pósito: controlaba y vigilaba a la alhóndiga y el pósito.

2.6.1.3 Las Fuentes del Derecho Municipal Colonial

De acuerdo al papel que jugó el Municipio en la Colonia como base de un complejo sistema de jerarquías y niveles de autoridad, es importante indagar las normas que reglamentaban su vida.

- a) Fuentes Metropolitanas o Peninsulares: el rey, el real consejo de indias, la casa de contratación de Sevilla y el tribunal superior de cuentas.
- b) Fuentes Centrales Coloniales: el virrey, las audiencias, los regentes reales y los gobernadores generales de capitanías.
- c) Fuentes Centrales Provinciales: los gobernadores de las provincias, los alcaldes mayores y los corregidores e intendentes.
- d) Fuentes Capitulares: los descubridores, los conquistadores, los fundadores y los adelantados.
- e) Fuentes Locales Municipales: los ayuntamientos y cabildos, y los cabildos abiertos.
- f) Fuentes de Naturaleza Eclesiástica: las ordenanzas de curias religiosas, los regidores monásticos de pueblos hospitales y el tribunal de la inquisición.

Cabe destacar que las llamadas fuentes municipales que eran los ayuntamientos y sus cabildos, fueron ordinarios o abiertos, fueron la principal fuente local de reglamentaciones municipales mediante sus ordenanzas y bandos.

2.6.1.4 La Hacienda Municipal Colonial

En la organización municipal de la Colonia, la Hacienda jugó un papel importante debido a las atribuciones económicas con las que contaba como: abasto, control y supervisión de pesas y medidas, control de precios agrícolas, etc.

Los Ayuntamientos contaban con dos tipos de bienes: los del común y los propios, con la explotación de éstos se obtenían importantes recursos para el sostenimiento de éstos.

Otros ingresos de la hacienda provenían de los llamados arbitrios o mercedes que eran recursos autorizados por el soberano en beneficio de los municipios. Los arbitrios consistían en:

- a) sisas
- b) derramas
- c) contribuciones
- d) concesiones

La **sisa** era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio, por ejemplo se cobraba una sisa de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera, para aplicarse a la obra del desagüe y que terminaría cuando ésta quedara concluida.

Las **derramas** o **repartimientos** como todos los arbitrios, solo podían decretarse con especial autorización del Rey, a excepción de la derrama o repartimiento que se hacía entre las diversas poblaciones, del costo que originara el envío y sostenimiento en la corte de un procurador que representara los intereses comunes a esas poblaciones; así mismo se decretaba una derrama o repartimiento por las reales audiencias hasta la suma de doscientos pesos para

cada pueblo, o por la justicia ordinaria local cuando no excediera de quince mil maravedis (\$155.15).

Para el pago del impuesto a favor de la real hacienda, era costumbre que las principales poblaciones celebraban lo que se llamaba encabezamiento, es decir, una derrama que se obligaban a pagar al real tesoro.

Los municipios coloniales contaron con recursos hacendarios provenientes de la explotación de sus bienes, así como otros ingresos provenientes de los arbitrios autorizados por los soberanos.

La función municipal reguladora de múltiples asuntos económicos se basó en los llamados pósitos y alhóndigas.

Los **positos** consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinados a prevenir eventualidades calamitosas.

Las **alhóndigas** se remontan a la época de la dominación árabe en la península española, operaban como almacenes de depósito de granos y semillas, en éstas también se regulaba el precio de aquellos productos.

El fiel ejecutor o almotacén llevaba cuenta minuciosa de las operaciones y sancionaba a quienes alteraban precios o incumplían contratos o convenios.

2.7 El Municipio Mexicano en el siglo XIX

En el ámbito jurídico del naciente Estado mexicano, el municipio tuvo poca consideración, fue por ello que en la Constitución de Apatzingán de 1814 se menciona “que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro

sistema a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos”.⁵

Ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace mención alguna a los municipios, por cuanto hace a las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en la sexta se disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos y que los hubiera en todas las capitales de departamento. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas gubernamentales sin que excedieran los síndicos de seis y los regidores de doce. Los ayuntamientos fueron reglamentados por la ley del 20 de marzo de 1837, la cual colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena que a través de subprefectos, prefectos y gobernadores, llegaba hasta el presidente de la República.

Las bases de organización política de la República Mexicana, elaboradas por la Junta Gubernamental convocada por Santa Anna en 1843, hicieron más dependientes a los ayuntamientos en relación a las juntas, debido a que éstas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal.

El Estatuto Orgánico Provisional expedido por Comonfort en 1856 colocó a los municipios directamente bajo la autoridad de los gobernadores. La Constitución de 1857 mencionó al municipio en relación a la contribución, los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal.

La figura principal en la vida local era el jefe político, pues se consideraba el instrumento administrativo y político para la centralización y control porfiriano, cuyo antecedente más remoto se encuentra en el establecimiento del régimen de intendencias y la Constitución de Cádiz con el nombre de Jefe Superior.

⁵ Ibidem, p 42

2.7.1 La Renovación del Ayuntamiento

La renovación del Ayuntamiento era un acto solemne, de acuerdo a la ley del 14 de Diciembre de 1871 del Estado de México y este acto se describe de la siguiente manera: “El día primero de cada año, a las 9 de la mañana, en cada municipio se reunirán en la sala de cabildo el ayuntamiento que finaliza y el elegido, aquél tomará a éste la protesta, pero antes de prestarla, los miembros del nuevo ayuntamiento deberán presentar sus credenciales, las cuales serán expedidas por el consejo de distrito respectivo”.⁶

Durante el acto de la protesta todos los concejales deben permanecer de pie, a excepción del funcionario que la toma. Concluido el acto, del que se levantará acta separada y que firmarán ambos ayuntamientos, el nuevo tomará posesión en la forma siguiente: el presidente entrante tomará asiento en el centro, a su diestra el presidente y regidores salientes, y a su izquierda los regidores entrantes en el orden que le corresponda. Cuando el acto fuere presidido por el ciudadano gobernador, su secretario general o por el jefe político, corresponde como lugar preferente, el del centro.

El Presidente del ayuntamiento que entrega, concluido el acto de protesta, dará cuenta al nuevo ayuntamiento con una memoria que, asociado al síndico, habrá formado por escrito con anterioridad, en la que se harán constar todos y cada uno de los trabajos ejecutados durante su administración, en cada uno de sus diversos ramos, emitiendo su opinión acerca de los negocios no concluidos o en proyecto y que demanden especial eficacia por su importancia, para que el nuevo ayuntamiento pueda proceder con mejor acierto en beneficio de la municipalidad.

⁶ MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, 1ª Edición, Editorial Calypso, México, 1985 p 122

Terminado el acto, el presidente saliente entregará al entrante por riguroso inventario, el archivo, muebles, útiles y enseres que correspondan y sean de la propiedad del mismo ayuntamiento, todo lo cual se hará constar en el acta de renovación, la que firmarán ambos ayuntamientos, y de esta acta, como de las anteriores y de la memoria, se sacarán copias certificadas que se remitirán a la jefatura política que corresponda, con un oficio en el que el presidente participe que el ayuntamiento ha quedado instalado conforme a la ley, aún cuando el mismo jefe político haya presenciado el acto.

2.7.2 Los Cabildos

El Cabildo se entiende como el acto de reunión de los concejales municipales, los cuales tenían normas que era menester que respetaran, entre las cuales podemos mencionar:

- La obligatoriedad de celebrar cabildo por lo menos una vez a la semana.
- Tenían como objeto tratar los varios e importantes ramos municipales para su propia conservación, buen orden y progreso.
- Se requería la asistencia de todos los concejales fueran estos ordinarios, extraordinarios o secretos.
- Las sesiones duraban todo el tiempo necesario para ventilar los asuntos y se prohibía abandonar la sesión.
- Las votaciones se hacían ordenadamente sin alterar la voz, ni producir palabras disonantes.

Los acuerdos de Cabildo podían ser revocables, siempre y cuando se contara con la presencia de los miembros de éste que lo aprobaran, a menos que fuera un causa de urgencia o causa justa y no fuese en perjuicio de un tercero por derecho adquirido por contrato.⁷

En ocasiones a juicio del síndico o de cualquier regidor se otorgaba tiempo necesario para el estudio y análisis de los asuntos con el fin de resolver mejor, siempre y cuando el asunto se tramitara en la tercera convocatoria del cabildo.

Así mismo, se permitía que los concejales variaran su voto, pero sin levantarse de su asiento, pues si se hubiera parado, no podría variar su voto.

2.7.3 Las atribuciones del Ayuntamiento

En aquellos tiempos los ayuntamientos tenían más atribuciones que en la actualidad, entre las que encontramos:

- Atender en todo lo relativo a la policía de salubridad, a la comunidad material y al ornato de la ciudad, villa o pueblo de su demarcación.
- Promover la construcción de calzadas, puentes y caminos que fueran necesarios, así como también velar por la conservación de los que existían.
- Promover la disecación de pantanos, cuidando que se diera corriente a las aguas estancadas e insalubres.
- Disponer la limpieza de las calles, plazas y mercados.
- Cuidar de que hubiera panteones y cementerios bien situados.

⁷ Ibidem p 127

- Procurar que las bebidas o alimentos no estuvieran dañados ni contuvieran sustancias nocivas a la salud.
- Prohibir que en las boticas se expendieran drogas o medicinas rancias y adulteradas.
- Promover y proteger en lo posible los adelantos de la agricultura, industria y comercio.
- Hacer que todo establecimiento de comercio usara pesas y medidas exactas.
- Procurar que las calles quedaran rectas, empedradas y alumbradas.
- Velar por la conservación de los montes y arboledas, haciendo que los plantíos fueran cuando menos el doble del corte o destrucción de árboles, para evitar que se agotarán.
- Cuidar que la población estuviera bien abastecida de agua potable y promover la construcción de fuentes en donde no las hubiera.
- Cuidar de que los letreros de las casas de comercio fueran correctos.
- Cuidar de la exacta y eficaz recaudación de los fondos y que su distribución fuera justificada.
- Ayudar, en caso de epidemia, al consejo de salubridad, y vigilar que se cumplieran todas las leyes reglamentarias y disposiciones del gobierno, ejerciendo con oportuna actividad los actos de policía propios al orden público que por las leyes les fueran encomendadas.

2.7.4 Las Prohibiciones del Ayuntamiento

Así como los Ayuntamientos tenían atribuciones, así también tenían prohibiciones, entre las que encontramos:

- Instaurar litigio, sino era con licencia del gobierno.
- Celebrar sesiones, si no era en la casa capitular o en la que designara el gobierno en su caso.
- Permitir que en la sala de cabildo se verificaran otras reuniones.
- Prestar a persona o corporación, valor alguno, muebles o cualquier otro objeto que fuera del municipio.
- No podían hacer donativos de los propios o arbitrios.
- No podían establecer gastos ordinarios, decretar extraordinarios, errar destinos, ni dar jubilaciones, así como tampoco dar donaciones.
- No podían conceder licencias a los empleados por más de un mes, sin permiso del gobierno.

2.7.5 Los Puestos Municipales y sus Funciones

El Presidente: era considerado como jefe de la corporación, dirigía a los cabildos e inspeccionaba el fiel cumplimiento de las comisiones de los regidores

en los respectivos ramos y era responsable de toda comisión que se advirtiera, así como también de todo abuso que se cometiera.⁸

Debía cuidar la puntual asistencia de los regidores a los cabildos y podía multar a los que faltasen a sesión.

Era el fiscal de las operaciones de las comisiones y cuidaba de que los comisionados fueran eficaces.

Era el conducto de comunicación entre las autoridades superiores y el ayuntamiento, a él se dirigían todas las comunicaciones, solicitudes o escritos en los asuntos municipales.

Cuidaba del pronto despacho de los negocios que acordaba el ayuntamiento, del arreglo del archivo, de la puntual asistencia del secretario y de los demás empleados que tuviera el ayuntamiento.

Síndico: tenía la obligación de defender los intereses del común, cuidar la hacienda municipal e informar a la corporación, dilucidar los puntos que se refieran a negocios del municipio, asociarse a todos los comicios, además daba su voto y opinión al consejo.

Representaba al ayuntamiento en los juicios de conciliación, era nombrado como fiscal de la tesorería y por ello cuidaba que el tesorero caucionara su manejo otorgando fianza respectiva, vigilaba que el tesorero fijara con acuerdo de cabildo las horas de despacho, cuidaba que los cobros se hicieran oportunamente, procuraba el perfecto aseguramiento de los impuestos, cuidaba que el tesorero llevase en orden y legalmente los aspectos contables del municipio.

⁸ Ibidem p 131

Las Comisiones: estaban a cargo de un regidor entre las cuales podemos mencionar las siguientes: comisión de agua, alumbrado, abastos y alojamiento, de beneficencia, de calzadas, puentes y caminos, de cárcel, de diversiones públicas, de elecciones, de estadísticas, de exposiciones, de fiel contraste, de hacienda, de instrucción pública, de mejoras materiales u obras públicas, de policía de aseo, de policía de higiene, de policía preventiva y de seguridad y de comisión de rastro.

El Secretario: durante el gobierno centralista a través de la ley del 20 de marzo de 1837 se creó el nombramiento de los secretarios de los ayuntamientos, pues anteriormente era común turnar a los regidores para el desempeño de este cargo.

El secretario era nombrado por acuerdo de cabildo y por él suspendido y sustituido con causa justificada. Entre los requisitos se encontraban:

- Educación y edad competentes.
- Su sueldo era determinado por el propio cabildo.
- Otras.

Por cuanto hace a sus obligaciones encontramos:

- Respetar a todos y cada uno de los regidores y obedecerlos en los casos en que conforme a sus facultades pudieran y debieran mandar sobre algún aspecto, cuando no fuera así porque el secretario no pudiera obedecer porque el regidor se excediera en facultades, daría cuenta al presidente para que éste resolviera el caso.
- Arreglar el archivo en forma sistemática.

- Llevar las actas en las que se asentaban las actas del cabildo.
- Llevar un libro de cabildos secretos, del Registro Civil, de conocimientos, de comunicaciones recibidas, de asientos contables, de padrón de individuos sujetos al pago de censo por terrenos de común repartimiento, así como también de redenciones.

El Secretario solamente tenía derecho de hacer uso de la palabra en el Cabildo para informar, leer el acta de sesión y recoger los votos del cabildo; también mostraba a la vista del público las horas de oficina, la lista de comisiones y el nombre del regidor correspondiente; llevaba el inventario general de los objetos o útiles y enseres de propiedad del ayuntamiento y elaboraba la memoria de los trabajos emprendidos por la corporación.

El Tesorero: en la misma ley del 20 de Marzo de 1837 se estableció que los ayuntamientos tenían la libertad de nombrar alguna persona que guardara los fondos de propios y arbitrios.

Los honorarios asignados al tesorero estaban formados por el 5.5 por ciento sobre toda la recaudación excepto la de los alimentos de reos, así mismo debía caucionar su manejo con una cantidad equivalente a su recaudación por escritura pública a satisfacción del ayuntamiento y admitida por el gobierno del estado y, en los primeros cinco días de cada año, debía justificar ante escribano público la supervivencia e idoneidad del fiador.

Eran obligaciones del tesorero:

- Formar un padrón exacto de todos los vecinos que en la municipalidad tuvieran terrenos del común, sujetos al pago de censos.
- Llevar el libro de ingresos y egresos.

- Formar su archivo, practicar el corte de caja para la firma de la comisión de hacienda y enviarlo al gobierno del estado, a la contaduría general, a la secretaría municipal y colocarlo a la vista del público en el lugar acostumbrado.
- Hacer los cobros con eficacia y actividad, para que ni las arcas municipales estuvieran vacías ni los causantes incurrieran en recargos.
- Debía hacer los pagos con la misma eficacia pero sin salirse de lo estipulado en el presupuesto.

2.8 El Municipio Mexicano en el siglo XX

En virtud de la existencia de los jefes políticos que había mermado la libertad municipal y ante la teoría porfiriana de que fuesen simplemente instancias administrativas, surgen pronunciamientos a favor de la libertad municipal.

En el manifiesto del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, se sostenía la necesidad de suprimir a los jefes políticos, reorganizar los municipios desaparecidos y robustecer el poder municipal; en este mismo sentido se realizó el manifiesto del Partido Democrático, encabezado por el hijo de Benito Juárez, en el año de 1909.

En el Plan de San Luis se destacó la necesidad de que recobrara la libertad y la no reelección de las autoridades municipales. Por cuanto hace al Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal.

En el pacto de la Empacadora se destacaba que la revolución haría efectiva la independencia y la autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos; así mismo en el Plan de Guadalupe se expresaba que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Carranza en su proyecto de Constitución de 1916 se refería a los municipios en los siguientes términos “es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que mantenga a éstos completamente alejados del voto público.

CAPÍTULO III EL MUNICIPIO

3.1 Concepto etimológico de Municipio

El vocablo municipio proviene del latín, compuesto de dos acepciones: ***munus*** que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras, y ***capere*** que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

De la unión de estas dos palabras surgió el término latino ***municipium*** que definió etimológicamente a las ciudades en 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.

De lo anterior se deriva el concepto ***municipe*** que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales; así mismo encontramos el término ***municipia*** para referirse en general a todas las ciudades a las que el Derecho Romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Existen también otras palabras que se refieren al vocablo que nos ocupa, como es el caso de la palabra **commune** que es mucho más usual en el idioma francés (comuna) para designar a las corporaciones municipales; su origen etimológico proviene del vocablo latino antes señalado y significa la comunidad de obligaciones de una circunscripción o población.

3.2 Definiciones de Municipio

Algunas de las definiciones más comunes de la institución las encontramos en diversas enciclopedias y diccionarios, tal es el caso de la Real Academia Española que lo conceptúa como “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”.⁹

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 trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político”.¹⁰

En el caso de las enciclopedias jurídicas, encontramos la Jurídica Omeba que 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 depende siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”.¹¹

Así mismo, el Diccionario Jurídico del 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

⁹ QUINTANA Roldán, Carlos “Derecho Municipal”. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México, 2003. p 2

¹⁰ Idem

¹¹ Ibidem p 3

miembros de la Federación, y que además integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación”.¹²

En la antigüedad existieron pensadores que observaron esta definición, tal es el caso de Aristóteles en su obra *La Política* donde define al Municipio como “La primera comunidad que resulta a su vez de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades que no son meramente las de cada día, es el Municipio”.¹³

Otra definición clásica es la de Tocqueville, quien en su obra “*La democracia en América*” señala que “La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien crea los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente a la mano de Dios”.¹⁴

Por otra parte, el destacado constitucionalista Ignacio Burgoa en su “*Derecho Constitucional*” 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”.¹⁵

Uno de los indudables pioneros del estudio del municipio en México lo fue Don Moisés Ochoa Campos, que escribiera varias obras sobre temas municipales, la más destacada es la establecida en “*La Reforma Municipal*”, donde sostiene que “El Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediana 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

¹² Idem

¹³ Idem

¹⁴ Idem

¹⁵ Ibidem p 5

fuerza de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos”.¹⁶

De las definiciones anteriores, podemos concluir en una que contemple las características que mencionan los autores citados anteriormente y que al texto dice “El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal que está regida por un consejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.¹⁷

3.3 Elementos Fundamentales del Municipio

Los elementos integrativos del Municipio reciben el nombre de ***fundamentales*** y están integrados por:

- a) el territorio o término municipal;
- b) la población;
- c) el gobierno;
- d) la relación de vecindad y
- e) la autonomía.

Sin embargo hay autores que los clasifican de otra forma, tal es el caso de Luigi Ferrari que limita los fundamentales a tres: el territorio, la población y el patrimonio. Adriano Carmona Romay habla igualmente de tres: el territorio, la población y el personal administrativo.

En el caso de Efrén Córdova, éste clasifica a los elementos del Municipio como objetivos y subjetivos; siendo los objetivos: el territorio, la población y la

¹⁶ OCHOA Campos, Moisés, LA Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México 1988 p 5

¹⁷ Ibidem p 6

capacidad económica; y los subjetivos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales.

3.4 El Municipio y la Estructura del Estado

Desde el surgimiento del Municipio en Roma hasta nuestros días, esta institución ha cumplido fines que parecen permanentes en la historia, sin embargo su ubicación dentro de cada estructura ha sido muy diversa a través del tiempo.

Actualmente, tanto los Estados centrales como los federales ubican al Municipio con características políticas, jurídicas y económicas que lo diferencia de una agencia o delegación del gobierno general del Estado.

Es importante resaltar la participación que tiene el Municipio dentro de la estructura del Estado Federal, pues éste en cuanto hace a su organización y estructura, establece tres esferas competenciales: la federal, la estatal y la municipal. Estas esferas competenciales también reciben el nombre de “niveles u órdenes de gobierno”, resultando así el orden federal, el orden estatal y el orden municipal.

De lo anterior surge el cuestionamiento sobre cuál de los niveles u órdenes de gobierno debe denominarse primero, y para esto nos apegamos al pensamiento de Reynaldo Robles pues dice que “el municipal es el primer nivel de gobierno por que sin duda es el más cercano a la población.”¹⁸

Así mismo el doctor Robles señala que “el Municipio es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines,

¹⁸ Ibidem p 17

conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa”.¹⁹

El Municipio dentro del Estado es, de acuerdo a lo anterior, una forma, nivel, instancia u orden de gobierno, definida en sus facultades por la Constitución. Además, el Municipio también participa de los atributos del poder público, principalmente del Imperium que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno.

3.5 Personalidad jurídica del Municipio

El Municipio cuenta, entre otros, con el atributo jurídico de la personalidad que quiere decir que puede ser sujeto de derechos y obligaciones; así mismo, el derecho reconoce dos tipos de personas: **a)** físicas y **b)** colectivas, jurídicas o morales. Las personas físicas son los entes humanos con derechos y obligaciones, además de capacidad de goce y de ejercicio. Las personas colectivas, jurídicas o morales son aquellas formadas por grupos de individuos que se organizan para cumplir ciertos fines.

En el caso del Municipio hablamos de una persona colectiva, jurídica y moral con fines objetivos y claros, al igual que el Estado ya que ambos existen social, ontológica y jurídicamente.

La personalidad jurídica del Municipio se reconoció por primera vez en el Derecho Romano, sin embargo de ahí en adelante se ha debatido si dicha personalidad es única o doble y si es de derecho público o privado o de ambos.

Acosta Romero nos señala las características propias de las personas jurídicas colectivas de Derecho Público que son:²⁰

¹⁹ Idem

- La existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntad.
- Denominación o nombre.
- Objeto.
- Elemento patrimonial.
- Régimen jurídico propio.
- Ámbito geográfico y domicilio.
- Órganos de representación y administración.
- Fines

De lo anterior, concluimos que el Municipio es un ente público con personalidad, pues cuenta con las características mencionadas anteriormente.

La Ley Suprema en su artículo 115, es quien dota al Municipio de personalidad jurídica y lo hace susceptible de derechos y obligaciones, también le da la facultad de contar con patrimonio propio y disponer libremente de su hacienda, además de contar con un nombre que lo identifica y de tener un domicilio para su órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, o también conocido como Cabecera Municipal.

²⁰ HÉRNANDEZ Gaona, Pedro, Derecho Municipal, México 1991, p 19

Como ya se mencionó anteriormente, el Ayuntamiento es el órgano representativo del Municipio, a quien las leyes orgánicas municipales le permiten ejercer sus facultades a través del Presidente Municipal.

3.6 Tipología del Municipio

Los municipios en México se han clasificado en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de los siguientes indicadores: principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos que prestan, presupuestos de ingresos y egresos y las características de los asentamientos humanos.

3.6.1 Municipios Metropolitanos

El municipio metropolitano se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país. En estos municipios el factor determinante es el grado de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de las actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción, principalmente en el sector secundario y terciario, es decir, en actividades industriales, comerciales y de servicio.

Como consecuencia de su dinámica económica, esta clase de municipios enfrentan una serie de problemas de tipo urbano y social que van a condicionar su organización y funcionamiento, ya que representan demandas cuantiosas en la prestación de servicios públicos, así como de organización y participación comunitaria en la gestión de sus asuntos.

Con frecuencia se hace relevante el acelerado crecimiento poblacional que registran esos municipios debido a que son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo y ofrecen un nivel mínimo de servicios y

satisfactorios, socialmente necesarios, superior al resto del país. A consecuencia de lo anterior, los ayuntamientos tienen que destinar grandes cantidades de recursos financieros a la atención de problemas urbanos, por lo que sus presupuestos de egresos ascienden a más de 3 mil millones de pesos anuales.

También cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas, como son las unidades de planeación e informática; y para el cumplimiento de estas obligaciones recurren a la creación de organismos auxiliares de los ayuntamientos, tales como los consejos de colaboración municipal y las empresas paramunicipales.

Los municipios metropolitanos sirven de asiento de la actividad política en las entidades federativas, ya que son capitales estatales; por esta razón adquieren una dimensión política y administrativa que los coloca por encima del resto de los municipios de sus propias entidades.

Por otra parte la dinámica política en la que se desarrollan estos municipios, está muy condicionada por las relaciones que se da entre los ayuntamientos y los gobiernos estatales, principalmente en aquellos municipios que son capitales de estados, ya que en muchas ocasiones los ayuntamientos y presidentes municipales actúan como órganos o extensiones directas del gobierno estatal o del gobernador, propiciando situaciones que van desde la confusión entre los ámbitos de competencias hasta la duplicidad de funciones.

3.6.2 Municipios Urbanos

Los municipios urbanos concentran las ciudades más importantes del país, las capitales de las entidades federativas; en ellas se concentran las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada estado.

De esta forma concentran poblaciones que fluctúan entre los 100 mil y 500 mil habitantes que tienen su base económica en la pequeña y mediana industria, en el comercio y los servicios.

En estos municipios se da una dinámica demográfica y urbana menos intensa que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento natural, salvo los casos donde se altera, debido a los movimientos migratorios causados por fenómenos económicos de impacto temporal o regional.

En los municipios urbanos al igual que en los metropolitanos, existen crecientes necesidades de: agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público, rastros, mercados, vigilancia, transportes públicos, parques y áreas recreativas, las cuales deberán ser proporcionadas por el ayuntamiento respectivo o por otro conducto.

Para cumplir con lo anterior es necesario que los municipios urbanos cuenten con eficientes aparatos administrativos y con suficientes recursos económicos.

En cuanto a la parte organizativa, cuentan con estructuras de cierta magnitud y complejidad, entre las que destacan los órganos encargados de la administración de los recursos financieros que tienen como función operar y mantener los diferentes servicios públicos.

Por otra parte, tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico que requieren de personal calificado y especializado en determinadas disciplinas y áreas de actividad; lo que a su vez refleja que los municipios urbanos cuenten con recursos económicos para financiar un equipo técnico y administrativo con ciertas características de calidad.

Estos municipios presentan problemas de insuficiencia financiera por que generalmente son mayores las necesidades que los recursos disponibles. No obstante que tienen presupuestos mayores que el resto de los municipios de un mismo estado, son los que se ven más favorecidos con las participaciones federales, gracias al sistema nacional de coordinación fiscal, toda vez que en ellos se desarrollan las actividades económicas de mayor importancia que son objeto de impuestos federales y estatales.

Aquí se vuelve a repetir la influencia del gobierno estatal sobre los ayuntamientos, debido a que muchos de ellos son capitales de estado en donde se asientan las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal.

3.6.3 Municipios Semiurbanos

En los municipios semiurbanos se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominando en muchos casos las actividades agropecuarias, forestales o pesqueras que se combinan con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios que se derivan de las actividades primarias.

En estos municipios habitan núcleos de 25 mil a 100 mil habitantes que enfrentan grandes carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para servicios públicos, ya que esos municipios cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica; no tienen instalaciones adecuadas para mercados, rastros y su aspecto urbano deja mucho que desear; sus viviendas, calles, alumbrado público y otros servicios conservan las características rurales y funcionan con grandes deficiencias.

Además, presentan problemas sociales, como consecuencia del bajo nivel de desarrollo económico; no existen suficientes escuelas, centros asistenciales y fuentes de empleo, lo que da lugar a corrientes emigratorias hacia las áreas urbanas o metropolitanas.

Por lo tanto, es muy común que los ayuntamientos de los municipios suburbanos enfrentan grandes presiones por parte de las comunidades que piden se les dote de infraestructura urbana y servicios públicos y se les ofrezcan oportunidades de empleo en actividades productivas.

Por otra parte, padecen grandes carencias de recursos financieros y administrativos, sus ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir sus gastos de administración y para proporcionar con eficacia los servicios que demandan sus comunidades, por lo que frecuentemente tienen que recurrir a empréstitos como financiamiento complementario.

La composición administrativa de estos municipios es insuficiente por que sus organizaciones y criterios funcionales son inadecuados, debido a la carencia de recursos humanos calificados, a las limitaciones de recursos materiales y a la ausencia o desconocimiento de instrumentos de carácter jurídico y administrativo como son los bandos municipales, reglamentos y manuales.

En este tipo de municipios, las relaciones políticas con el gobierno estatal y federal se vuelven más elásticas en cuanto a delegación de funciones y control, pero más fuertes en cuanto a dependencia económica y financiera, en términos de participaciones federales y estatales.

En estos municipios se hace patente que la estructura económica y el grado de desarrollo que hayan alcanzado las actividades de los diferentes sectores económicos va a determinar el potencial financiero de los ayuntamientos, lo que al

mismo tiempo está condicionando la estructura y la capacidad política y administrativa que tienen para atender los diferentes aspectos de la administración y gestión municipal.

Así mismo, al recibir menor atención por parte de los gobiernos estatales, estos municipios comienzan a generar procesos políticos más intensos, en donde intervienen las fuerzas locales y que en muchos casos no lo hacen por la vía institucional o de los partidos políticos, sino a través de posiciones y conductas retardatarias como es el cacicazgo.

Es en estos municipios donde se presentan las combinaciones de elementos y estructuras económicas, políticas y administrativas que son comunes en los países subdesarrollados.

3.6.4 Municipios Rurales

En los municipios rurales es donde se encuentra concentrada la problemática económica, social, política y administrativa del país, sus principales actividades productivas están relacionadas con el sector primario, es decir, agricultura, ganadería, pesca y minería.

Estas actividades resultan poco redituables para las comunidades, por lo que en esos municipios se tienen bajos índices de ingresos per cápita y sufren fuertes presiones sociales.

En la mayoría de estos municipios está presente el fenómeno de la dispersión rural, que es la existencia de pequeños núcleos de población, asentados en un área determinada y que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros.

La situación anterior se ve agravada por la carencia de infraestructura urbana, es decir, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje y de instalaciones para servicios públicos, como mercados, rastros, escuelas y clínicas, lo cual muestra los bajos niveles de desarrollo económico y de calidad de vida que tienen los municipios rurales.

Las problemática anterior se refleja en la estructura y funcionamiento de los ayuntamientos, los cuales se forman por los miembros de elección popular que deben integrar el órgano máximo de gobierno municipal, es decir, el presidente municipal, el síndico o síndicos y el número de regidores que señale la ley orgánica municipal.

Su estructura administrativa es bastante sencilla, solo está formada por los funcionarios que establece la ley antes mencionada: el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal; en algunos casos se encuentran órganos encargados de las funciones administrativas básicas de los ayuntamientos como son la oficina del registro civil, juez menor, juez municipal o juez de paz que es el encargado de dirimir conflictos menores propios del orden público de las comunidades.

Estos municipios también se enfrentan a la limitación de recursos financieros, debido a que sus haciendas públicas son bastante raquíticas, a causa de la pobreza de sus condiciones económicas y a la falta de capacidad para recaudar y administrar los escasos recursos que son objeto de captación por parte de sus tesorerías.

Esa insuficiencia de recursos económicos va a limitar el funcionamiento administrativo del ayuntamiento que impide se cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para realizar las tareas básicas de ejecutar servicios públicos, mantener la paz y la seguridad en sus jurisdicciones, así como también

se pueda rebasar ese nivel para llevar a cabo acciones de promoción y fomento económico que son en realidad las demandas constantes de los municipios rurales.

Por otra parte, los factores políticos que se presentan en los municipios rurales actúan con mucha más agudeza. En ellos se encuentran estructuras económicas y sociales que impiden el funcionamiento de los ayuntamientos, conforme lo marca el orden jurídico.

En cuanto a las relaciones de los gobiernos estatales, estos municipios enfrentan la intervención de los congresos locales, en la determinación de sus leyes de ingresos y en la revisión de cuentas públicas, tal vez con más fuerza que en los otros tipos de municipios; al mismo tiempo los gobiernos estatales se comunican con menos frecuencia con los municipios rurales que con los urbanos o metropolitanos y les conceden poca importancia.

CAPÍTULO I V

MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

4.1 Marco Jurídico del Municipio

El Municipio es una instancia política y administrativa del Estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo, así podemos afirmar que el marco jurídico del municipio está formado por:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política del Estado.
- La Ley Orgánica Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- La Ley Anual de Ingresos Municipales.

- Otras Leyes Estatales y Reglamentos Municipales.

4.2 Fundamento Constitucional “Artículo 115”

El artículo 115 Constitucional establece que el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República, así mismo señala sus características básicas y le otorga facultades y atribuciones para los diferentes aspectos de su administración. Entre las características del municipio encontramos:

- **Libertad política:** entendida como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales, sin embargo esta libertad es limitada en razón de que la acción electoral no está bajo control directo de la comunidad, sino que es calificada por órganos externos. La libertad política se puede entender también como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y el momento, por que las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público. Sin embargo, esta libertad en el ejercicio del poder puede ser limitada por la legislatura local, con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por la atribución que tiene para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga; sin embargo, los términos de la disposición pueden considerar como un avance cualitativo respecto a la práctica antigua en algunos estados, ya que el gobernador podría suspender a los ayuntamientos. Así mismo, podemos decir que la no reelección inmediata de las autoridades municipales, trata de preservar la libertad política y mantener el principio político del federalismo mexicano.

- **Libertad de administración:** los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor le convenga para el ejercicio y acción administrativa local, en este sentido el ayuntamiento como órgano máximo de la administración municipal; ordena cuando adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad; reglamenta cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local; delibera cuando analiza los negocios más importantes, o los asuntos de interés permanente de la comunidad y determina la mejor manera de afrontarlos; informa cuando se refiere a cuestiones que solo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último, representa o gestiona ante los poderes públicos sobre asuntos propios de sus competencia.
- **Personalidad jurídica:** es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley, en este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

Así mismo, establece las siguientes atribuciones y esferas de responsabilidad municipal:

- a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- c) Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

Según la reforma realizada el 17 de junio de 1999, el artículo 115 establece lo siguiente:

- Se reconoce al municipio como orden de gobierno transformando su carácter de administrador en instancia de gobierno.
- Se reconocen competencias exclusivas del municipio.
- Se establece la estructuración de cinco grandes temas que deberán ser partes integrantes de las leyes de carácter municipal que expidan las legislaturas.

- Se actualizan algunos conceptos de la fracción tercera, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los municipios y no concurrente con el Estado como estaba establecido.
- Las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso.
- Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos.
- Se amplía el concepto de asociación de municipios al interior de un estado, para permitirla entre varias entidades, siempre con la aprobación de las legislaturas respectivas.
- Se incorpora el pago del predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesiones).
- Se establece el derecho de iniciativa municipal en materia tributaria, facultándolo para proponer en lo individual a la legislatura, los elementos de sus contribuciones fiscales, es decir la facultad de iniciativa de los ayuntamientos en el establecimiento de cuotas y tarifas de impuestos, principalmente el predial, las contribuciones de mejoras y construcción de inmuebles; así mismo se dispone en el artículo quinto transitorio, que para el año 2002, estos valores se equiparen en su base al valor catastral y valor comercial.

- Se establece que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- Se complementan las facultades en materia de desarrollo urbano y se precisan por la vía del convenio, así como los programas del transporte público de pasajeros y proyectos de desarrollo regional.
- Se resuelve a favor de los presidentes municipales el mando de policías preventivos municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores solo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- Se ratifica la facultad legislativa del congreso estatal en las leyes de ingresos municipales y se amplía el concepto de revisión de las cuentas públicas con el de fiscalización de las mismas.

4.3 Constituciones Estatales

Todas las constituciones estatales dedican un capítulo especial al municipio, donde recogen el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señalan en forma general su competencia territorial, su actuación legal y facultades administrativas.

En todas la constituciones estatales se hace referencia al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, en este sentido entendemos al municipio como la célula básica que conforma a las entidades federativas y representa el fundamento de la democracia, entendiéndose esto como la manifestación primaria de las voluntades ciudadanas para designar a las autoridades con las que tiene contacto inmediato.

Así mismo, se señala que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual el pueblo, ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad, esto significa que los ayuntamientos como cuerpos colegiados tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

También reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe una autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales; en razón de esto las constituciones locales otorgan a los ayuntamientos la facultad de elaborar y publicar, de acuerdo a las normas que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

En otras palabras, otorgan a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Por cuanto hace a la integración del ayuntamiento, las constituciones estatales señalan que están compuestos por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales respectivas. Es al presidente municipal a quien le compete ejercer las funciones ejecutivas, así como ejercer la autoridad política y administrativa en el municipio y presidir las sesiones de cabildo.

Según algunas constituciones estatales, los miembros del ayuntamiento son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; solo

un determinado número de regidores serán designados según el principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes que registre el último censo poblacional.

Entre otras cuestiones, encontramos también los requisitos para ser miembro del ayuntamiento:

- Ser ciudadano de la entidad.
- Ser vecino del municipio.
- Tener como mínimo 18 o 23 años de edad, dependiendo del estado.
- No desempeñar cargos de la federación o del estado.
- No ser ministro de ningún culto.

De acuerdo con las constituciones locales, los municipios se renuevan cada tres años, y para ello la ley orgánica municipal y la ley electoral de cada entidad determina el tiempo y la forma en que deberá hacerse dicha renovación, tomando en cuenta que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter, en cambio los suplentes sí pueden volver a ser electos como propietarios para el periodo inmediato posterior.

Por cuanto hace a la creación o supresión de los municipios, las constituciones estatales lo establecen como una facultad exclusiva del congreso local, señalando las bases generales y las condiciones para ejercer dicha facultad.

Generalmente se toma en cuenta el número de habitantes, puesto que, para que un municipio sea creado es necesario una determinada cantidad de población, así como también contará con los elementos necesarios para su funcionamiento, entendiéndose por ello la capacidad económica y administrativa y los servicios públicos necesarios para su población.

También está previsto que para una administración eficiente las poblaciones que no tengan la categoría política de cabeceras municipales estarán a cargo de comisarías, agencias, delegaciones municipales o de otras formas de división política territorial, cuyos titulares son representantes del ayuntamiento y en algunos casos son electos popularmente en forma periódica y, en otros, son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal.

Partiendo de la reforma a la Constitución General de la República, las locales establecen la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda, señalando como partes de ella a las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezca cada legislatura local sobre la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora.

Por cuanto hace a las participaciones federales, que son los ingresos que obtiene el municipio en razón de un porcentaje de los impuestos coordinados y especiales que se recauden en la entidad federativa a la que pertenezca el municipio y en su propia jurisdicción.

En ese mismo apartado se establece que serán las legislaturas de los estados las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, así como de revisar sus cuentas públicas; así mismo se faculta a los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

Por cuanto hace a los servicios públicos, éstas prevén que están facultados para prestar los siguientes:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y central de abastos.
- Panteones.
- Calles.
- Rastros.
- Parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito.

Así como aquellos otros que determinen las legislaturas estatales, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios y su capacidad administrativa y financiera, con lo cual quedan definidas las responsabilidades de los ayuntamientos sobre esta importante función de la administración municipal.

4.4 Ley Orgánica Municipal

Las leyes orgánicas municipales también llamadas códigos municipales, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

De acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para lo cual se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas; en cada caso la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

Por cuanto hace a la creación de municipios, las leyes orgánicas municipales establecen que para crear un municipio es necesario contar con determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal, para instalar las oficinas municipales, centros educativos, mercados, rastros, cárcel, terreno para panteón, entre otros. Para todo lo anterior, se debe hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio están conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados.

Las leyes orgánicas también establecen que los ayuntamientos se integran por funcionarios elegidos popularmente y en forma directa, quienes ocupan los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores; el número de síndicos y regidores varía de un municipio a otro, dependiendo del número de habitantes.

Por cuanto hace a los requisitos que deben cumplir los funcionarios de los Ayuntamientos, estos son:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- Vecinos del municipio, al menos por tres años anteriores al día de la elección.
- Saber leer y escribir.
- No pertenecer al estado eclesiástico.
- No ser militar en servicio activo.
- No haber desempeñado cargo de elección popular en el periodo anterior.

También habla de las Sesiones de Cabildo que deberá realizar el Municipio para la resolución de los asuntos de su competencia y, para lo cual deberá haber, por lo menos, una sesión ordinaria cada semana; en el caso de que surja un asunto de urgente resolución, los ayuntamientos convocarán a sesión extraordinaria. Las sesiones serán públicas y cuando la naturaleza del asunto lo exija podrá celebrarse de forma secreta.

Entre otros temas importantes señala que, la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros del ayuntamiento, para lo cual se designarán comisiones especiales. Estas comisiones tendrán el carácter de permanentes, mientras se encuentre en funciones el ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la administración municipal, tratando de dar solución a los problemas que se les presenten, así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y misiones más comunes en todos los ayuntamientos como son las de gobernación y policía, las de hacienda, educación, obras públicas, salubridad y comercio.

A partir de la división territorial interna de los municipios se establece una relación de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, de tal forma que el ayuntamiento hace llegar su autoridad a cada una de las poblaciones a través de representantes políticos y administrativos que pueden recibir los nombres de: delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidentes de las juntas auxiliares, dependiendo del estado al que pertenezca el municipio.

Respecto a las faltas y licencias de los funcionarios, la ley estipula que dichos funcionarios requieren de autorización del ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones. Las faltas y licencias son temporales cuando no exceden de quince días, y en el caso de que ésta se trate del presidente será suplida por el síndico; la de los regidores no se suplirán cuando no excedan de ocho días y mientras haya el número de miembros que marca la ley para que haya quórum, en caso de que no sea así se llamará al suplente.

Para el caso de que los miembros sean declarados inhábiles de sus cargos, señalan las siguientes causas:

- Abandonar sus funciones en un periodo de quince días consecutivos sin causa justificada.
- No presentarse a tres sesiones de cabildo en forma consecutiva sin justificación.
- Cuando se presenten conflictos entre los miembros del ayuntamiento que impidan el logro de sus fines.
- Que les sea dictado auto de formal prisión por delito intencionado, y por incapacidad física o legal.

Señalan también la estructura administrativa con la que deberá contar el municipio:

- Ayuntamiento.
- Presidente Municipal.
- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.
- Oficina de Obras y Servicios Públicos Municipales.
- Policía y Tránsito Municipal.
- Oficialía del Registro Civil.
- Oficina del Registro Nacional Electoral.

4.5 Bandos y Reglamentos Municipales

El bando de policía y buen gobierno, o bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción; también contendrá las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio.

Respecto a la organización e integración política municipal, los bandos hacen una precisa definición de la división política del territorio municipal, conforme a lo dispuesto en las constituciones estatales, las leyes de división territorial y las leyes orgánicas municipales de cada estado.

En relación a los habitantes y vecinos del municipio, los bandos definen a los primeros como “todas aquellas personas que residan de manera fija o transitoria en la jurisdicción municipal”²¹, y a los segundos como “las personas que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en un lugar determinado del territorio municipal, o quienes antes de ese tiempo manifiesten ante la autoridad municipal la voluntad de adquirir su vecindad”.²²

Por lo anterior es que los vecinos tendrán como derechos:

- Votar y ser votados para los puestos públicos municipales de elección popular, siempre que cumplan con los requisitos que establezcan las leyes de la materia.
- Tener preferencia para desempeñar los cargos, empleos, comisiones o para que se les otorguen concesiones y contratos.

Así mismo, tendrá las siguientes obligaciones:

- Inscribirse en los padrones que determinen las leyes federales y estatales.
- Registrar en la oficialía del registro su estado civil.

²¹ Ibidem p 20

²² HÉRNANDEZ Antonio, María, Derecho Municipal, Editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, p51

- Prestar servicios personales en los casos de peligro inminente para la colectividad.
- Auxiliar a las autoridades y representantes para el establecimiento del orden público.
- Respetar y obedecer a las autoridades cumpliendo con las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.
- Proporcionar los datos e informes estadísticos que les soliciten las autoridades competentes.
- Enviar a sus hijos en edad escolar a las escuelas públicas o privadas para que reciban la educación primaria elemental.

En algunos bandos de policía y buen gobierno, se señalan como autoridades municipales a las siguientes:

- El ayuntamiento, como órgano superior dentro del municipio.
- El presidente municipal, como ejecutor de las decisiones del ayuntamiento.
- El síndico procurador, como el defensor de los intereses municipales.
- Los regidores del ayuntamiento, como los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.
- El juez menor, quien será el encargado de la administración de justicia dentro del municipio.

- Los comisarios o delegados municipales y otras autoridades auxiliares, como representantes de la autoridad en sus respectivas comunidades.

Como funcionarios de la administración municipal, señalan:

- El secretario del ayuntamiento.
- El tesorero municipal.
- El oficial mayor.
- Los directores y jefes de departamento.

Como auxiliares de las autoridades municipales, establecen:

- El cuerpo de policía y bomberos.
- Los jefes y comandantes.
- Los oficiales.
- Los policías.

Como órganos de colaboración:

- Los consejos de colaboración municipal.
- Las juntas de colaboración municipal.
- Las juntas de vecinos y colonos.

- Los jefes de manzana.

En el ámbito de los servicios públicos, los bandos municipales señalan cuáles son de competencia municipal, las formas de prestación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios en el pago, uso y conservación de cada uno de los servicios que preste el municipio.

Por cuanto hace a las actividades de los particulares, los bandos de policía y buen gobierno contienen una serie de disposiciones para establecer la forma en que deben llevarse a cabo, ya sea el ejercicio del comercio, la industria, la presentación de espectáculos, diversiones públicas y oficios; así mismo se señalan los horarios en los que deberán llevar a cabo sus actividades y los requisitos que deberán cubrir con objeto de no afectar el interés general de la comunidad municipal.²³

Dentro del ámbito de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son los responsables de emitir las normas que regulen tanto la propia organización administrativa municipal, como el funcionamiento de los servicios que preste el ayuntamiento, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de servicio, recreación y cultura.

En función de lo anterior, los ayuntamientos pueden, según estas disposiciones, expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la administración municipal y las de los particulares, sea en forma individual o colectiva.

²³ Ibidem

Con base en el párrafo anterior, los reglamentos municipales pueden agruparse en cuatro tipos:

- a)** Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b)** Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- c)** Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- d)** Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la comunidad.

CAPÍTULO V

EI MUNICIPIO Y SU FACULTAD LEGISLATIVA EN LA PRÁCTICA

5.1 Estructura y Funcionamiento del Ayuntamiento

El Ayuntamiento es un órgano de gobierno municipal caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la ley orgánica de la entidad federativa; así como las disposiciones básicas de las que se deriva el ayuntamiento como órgano de gobierno y representante de una comunidad que es sujeto de facultades, derechos y obligaciones y que posee personalidad jurídica y patrimonio propios.

Son autoridad municipal todos los miembros del ayuntamiento, tanto en pleno como en el ejercicio individual de sus atribuciones. Esta categoría de autoridad 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 éste 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.²⁴

El Ayuntamiento también se reconoce con el nombre de Cabildo, esto obedece al hecho de que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local o los que se enfrentan; estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas **sesiones de cabildo**, que pueden ser **públicas** o **privadas** y se realizan en un salón exclusivo para ese objeto localizado en el interior del Palacio Municipal y que se denomina **sala** o **salón de cabildos**.

Las sesiones de cabildo pueden ser **ordinarias** o **extraordinarias** y el ayuntamiento será quien determine la periodicidad con que deberán practicarse las sesiones ordinarias, quedando esto asentado en el Bando de policía y buen gobierno.

Las extraordinarias se realizan cuando la urgencia del caso lo amerita, para lo cual bastará que cualquiera de los miembros del ayuntamiento solicite al presidente municipal que convoque al cuerpo edilicio a sesionar y discutir sobre el asunto motivo de la reunión y decidir sobre el mismo.

Para cualquiera de los dos casos anteriores, el Presidente Municipal convoca y preside las sesiones, recurriendo para tal propósito al Secretario del Ayuntamiento.

Por otro lado cabe mencionar, que el Ayuntamiento reside en la cabecera municipal, por considerarse la principal localidad del territorio del municipio y, en

²⁴ VÁZQUEZ, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, Editorial Ford, México, 2000 p 37

ocasiones, es calificada de manera informal como capital del mismo, precisamente por que en ella se asienta el órgano superior de gobierno: el ayuntamiento.

Cuando se trata de comunidades dispersas en el territorio municipal, se habla de representantes del ayuntamiento que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento, que duran en su cargo un año con la posibilidad de reelección; dichos representantes asumen el papel de auxiliares del ayuntamiento para todos los asuntos de responsabilidad de éste en sus comunidades. Estos representantes reciben diversos nombres:

- Delegados municipales.
- Agentes municipales.
- Comisarios municipales.
- Presidentes auxiliares.
- Juntas municipales cuando la representación cae en más de una persona.

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

Por lo tanto y en función de lo señalado, los municipios se pueden dividir políticamente en delegaciones, agencias o comisarías municipales.

5.1.1 Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos

- Expedir y publicar su reglamento interior y el Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos que requiera el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales y federales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Nombrar las representaciones del Ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndolas al Congreso para su aprobación.
- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o el propio ayuntamiento.

- Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas en la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por 30 días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad provenientes de faltas o delitos oficiales.

- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.
- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de conurbación.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal y a la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Ejecutar el plan municipal de desarrollo.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarden los negocios municipales.
- Prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejo de tutelas.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar el crecimiento ordenado y el embellecimiento de los centros de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Fomentar las actividades económicas en el municipio.
- Enviar al Congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y la gendarmería del cuerpo de policía preventiva municipal y los empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del estado.

5.2 Facultades y Obligaciones de los miembros del Ayuntamiento

Como miembros del Ayuntamiento se considera al Presidente Municipal, Síndico y Regidores, esto por ser los más importantes del organigrama municipal, dejando claro que existen otros miembros que cumplen funciones relevantes.²⁵

²⁵ Ibidem

Dentro de las facultades y obligaciones que tiene el Presidente Municipal se encuentran las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y resoluciones del ayuntamiento.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten cualquiera de sus integrantes.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concerniente al municipio, ya sean éstas federales, estatales o municipales.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representante del ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.

- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo lo necesario para mejorar sus tareas.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.
- Someter al Ejecutivo estatal, a nombre del ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo urbano.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Vigilar la recaudación de todos los ramos de la hacienda pública municipal, y que la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego al presupuesto.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas los que, de concederse,

tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.
- Informar al ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales y de todas las demás facultades que le otorguen las leyes y reglamentos estatales.

Por cuanto hace a las facultades y obligaciones del síndico, se encuentran las siguientes:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.

- Analizar a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local, la cuenta pública municipal.
- Legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agente del ministerio público en los municipios donde no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista, así como también las demás que les otorguen las leyes y reglamentos del estado.

En cuanto a las facultades y obligaciones de los regidores, la ley menciona las siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.

- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que haya sido electo.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.
- Las demás que les otorguen la ley y los reglamentos estatales.

Entre las comisiones más comunes que tienen los regidores, encontramos las siguientes:

- Gobernación.
- Hacienda municipal.
- Educación pública y cultura.
- Salud pública.
- Asistencia social.
- Obras públicas.
- Industria.
- Comercio.

- Agricultura y Ganadería.
- Seguridad pública.
- Recreación, turismo y deportes.
- Servicios públicos.

De las características económicas, financieras y administrativas depende la existencia o no de una determinada comisión, así por ejemplo en los municipios rurales o semiurbanos cuya actividad económica principal es la agricultura, es muy común encontrar en el seno del ayuntamiento una comisión de agricultura y ganadería que atiende a nivel local los asuntos relacionados con esta actividad.

Esta situación permite afirmar que hay una relación directa entre el tipo de municipio y las responsabilidades del ayuntamiento que reflejan una primera instancia a través de las comisiones, a reserva de que más adelante se establezca una tipología municipal.

5.3 Estructura Administrativa Municipal

Como se dijo en el apartado anterior los integrantes del ayuntamiento son los responsables de la política y la administración municipal, además de tomar las decisiones sobre cada uno de los aspectos que conforman la vida municipal, dependiendo de los factores y variables económicas y políticas que predominen.

Sin embargo, la ejecución de las decisiones que toma el ayuntamiento es responsabilidad del presidente municipal, quien para cumplir tal propósito se auxilia de un aparato administrativo formado por las unidades encargadas de

atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como de satisfacer las necesidades que demanden los habitantes del municipio.

Este aparato o estructura administrativa es tan complejo como problemática sea la vida municipal, en otras palabras, es un reflejo en el gobierno local del cúmulo de necesidades y demandas que generen las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que se presenten en la comunidad; es decir, que la composición administrativa de un ayuntamiento se encuentra relacionada con el tipo de municipio del que se trate.

Cabe afirmar que el principio de heterogeneidad en las estructuras administrativas es aplicable a los gobiernos municipales. Cada municipio cuenta con las unidades administrativas necesarias para responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal y de hecho, no existen administraciones municipales idénticas, todas presentan algún rasgo que las diferencia de las demás.

En algunos casos, la administración municipal se organiza en direcciones, otros en departamentos y los demás por medio de oficinas. Los verdaderamente complejos emplean los tres rangos, llegando a desglosar sus tareas en secciones y mesas, divisiones administrativas que solo aparecen en algunos municipios metropolitanos.

Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un responsable que asume el carácter de funcionario municipal, a excepción del secretario del ayuntamiento y tesorero municipal, cuyos nombramientos los emite el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

La presidencia municipal, la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal son las unidades administrativas que conforman la estructura básica de

la organización municipal, pues son fundamentales para la operatividad del ayuntamiento.

Existen también otras unidades administrativas con las cuales el gobierno municipal, desarrolla las funciones que le permiten cumplir con las responsabilidades que le demande su comunidad. Estas unidades atienden áreas de la vida comunitaria, cuyo grado de importancia se encuentra relacionado con las circunstancias que prevalezcan en cada localidad y con más amplitud en cada municipio. El conjunto de estos órganos o unidades, incluidos los denominados básicos, conforman la estructura de la administración pública municipal.

Las áreas de responsabilidad del gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia y que están representadas por alguna unidad administrativa son:

- Obras públicas.

- Servicios urbanos
- Mercados.

- Limpia.

- Panteones.

- Parques y Jardines.

- Educación y Cultura.

- Actividades cívicas y sociales.

- Seguridad pública.

- Organización social.
- Promotoría rural.
- Actividades agropecuarias.
- Actividades industriales.
- Actividades turísticas.
- Actividades pesqueras.
- Actividades artesanales.
- Actividades mineras.
- Actividades comerciales.

En los municipios rurales y semiurbanos, la labor administrativa la desempeña el secretario del ayuntamiento o el mismo presidente municipal, como consecuencia de las mismas condiciones financieras y de recursos humanos presentes en ese tipo de localidades.

En el caso de los municipios urbanos y metropolitanos y en todos aquéllos en los que las posibilidades financieras y humanas lo permiten, las funciones administrativas las lleva a cabo un órgano o unidad creada específicamente para tal propósito y puede ser desde una jefatura administrativa hasta una oficialía mayor, dependiendo del volumen de recursos humanos, materiales y financieros que maneje el ayuntamiento, así como de la importancia económica del municipio.

5.4 Funciones de la Administración Municipal

Entre las funciones que la legislación señala al secretario del ayuntamiento se encuentran las siguientes:

- Convocar a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo cuando así se lo indique el presidente municipal y levantar el acta respectiva de los acuerdos que se tomen.
- Validar mediante su firma, todos los documentos y correspondencia oficial que emita el ayuntamiento.
- Llevar el archivo, procurando el cuidado y buen manejo del mismo.
- Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos del ayuntamiento.

La Tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los arbitrios que correspondan a su ámbito tributario, los cuales le son decretados por el Congreso del Estado.

Así mismo, le compete el manejo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual de que se trate; por lo tanto debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.

En resumen la tesorería es la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere.

Entre las facultades y funciones que tiene el tesorero destacan las siguientes:

- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.
- Vigilar el cobro correcto y oportuno de las contribuciones propias del municipio.
- Elaborar y presentar los informes financieros del ayuntamiento.
- Promover y participar en los mecanismos de coordinación fiscal establecidos con las autoridades federales y estatales respectivas.
- Mantener y actualizar los sistemas contables y financieros.
- Planear y programar los gastos del ayuntamiento basándose en el presupuesto de egresos.
- Formular y elaborar el presupuesto de egresos del año fiscal que corresponda y presentarlo al ayuntamiento para su discusión y aprobación.
- Evitar la evasión fiscal y, elaborar el proyecto de ley de ingresos y someterlo al ayuntamiento para su discusión y aprobación.
- Mantener detectados a los causantes municipales, procurando las buenas relaciones con ellos.

5.5 Autonomía Política: La Función Legislativa del Ayuntamiento en México.

La historia del federalismo en México es producto de nuestro ser, inspirado en el federalismo norteamericano y en los antecedentes de la Constitución de Cádiz; se plasma por primera vez en la Constitución de 1824, interrumpiéndose por las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, y restaurándose con el acta de reformas de 1847; posteriormente en 1857 se reitera el federalismo continuándose en la Constitución de 1917.

En este marco el municipio se considera como uno de los cimientos del sistema federal, pues los municipios y las diputaciones federales jugaron un papel muy importante, pues ambos abogaron por el establecimiento de un república de tipo federal.

La autonomía municipal significa potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.

Respecto a lo anterior, sobresale una corriente que ha planteado la conferencia del municipio mexicano que agrupa a la Asociación de Municipios de México (AMMAC), a la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) y a la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), que impulsan una nueva reforma al artículo 115 constitucional para que se le otorgue facultades legislativas plenas.

La función legislativa del municipio en México debe observarse desde la perspectiva de la teoría de las funciones del Estado, la que los tratadistas han estudiado desde dos puntos de vista: el enfoque formal y el enfoque material.

El enfoque formal se caracteriza por atender al órgano que se encarga de realizar determinada función sin considerar la naturaleza o contenido de los actos.

El enfoque material atiende al contenido o naturaleza intrínseca o interna de los actos, prescindiendo de los órganos que la realizan.

Así los órganos del Estado además de ejercer la función que les es propia pueden realizar funciones que les corresponden a los otros órganos, en consecuencia la función legislativa desde el punto de vista formal le corresponde al poder legislativo y desde el enfoque material le corresponde la creación de las normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, es decir, la producción de leyes.

Al Municipio le ha correspondido la facultad reglamentaria, lo cual se explica diciendo que es una función administrativa, pero materialmente legislativa, es decir, que el Municipio no hace leyes desde el punto de vista material, pues los reglamentos son normas que participan de las características de las leyes, es decir, son actos generales.

La función legislativa de los municipios debe llevarnos a reconocer las experiencias en el campo del Derecho Comparado; reconocer nuestras propias experiencias en el campo de la reglamentación municipal, la expedición, por los municipios, de los reglamentos autónomos y la concepción de las famosas bases normativas que correspondía expedir a las legislaturas locales que eran la base de las cuales debía derivar la facultad reglamentaria municipal.

Al Municipio Mexicano se le ha instituido constitucionalmente como un nivel de gobierno, por lo tanto posteriormente deberá reconocerle su autonomía política y otorgarle la facultad legislativa desde el punto de vista formal.

5.5.1 Autonomía Municipal

La palabra autonomía proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: **autós** que significa propio y **nómosque** que significa ley, es decir, autonomía es la posibilidad de darse la propia ley.

Algunos autores como Fernando Albi dicen que la facultad de crear derecho no es exclusiva del Estado, sino que también la tienen ciertas colectividades jurídicamente organizadas que actúan como administración pública y concretamente los municipios.

La verdadera fórmula de la autonomía municipal consiste en que sea el propio municipio quien establezca su ley orgánica y funcional sin intervención de ningún organismo extraño.

El principio de la autonomía se inscribe en el de las relaciones del municipio con el Estado, que van desde la pendiente de centralización hasta la máxima descentralización que es la autonomía y en consecuencia los regímenes políticos atribuyen una diversa naturaleza jurídica a los entes locales originándose distintas relaciones entre ellas y el Estado.

Después de la revolución de las legislaturas estatales se instauró una nueva práctica que originó la costumbre de que la creación de una municipalidad se hiciera por medio de una ley de la legislatura estatal, ley que como cualquier otra de la misma categoría podía ser modificada por la voluntad de la legislatura, fue así como poco a poco las legislaturas adquirieron el hábito de disponer de las actividades municipales.

Para Quintana Roldán la autonomía del municipio es el derecho que tiene el municipio para que dentro de su esfera de competencia elija libremente a sus

gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva la intervención de otros poderes en los asuntos propios de la comunidad, cuente con renglones propios de tributación y disposición libre de su Hacienda y finalmente que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

La Doctrina del Municipalismo desglosa a la Autonomía en varios apartados:

- **Autonomía Política:** es la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- **Autonomía Administrativa:** es la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando con facultades normativas para regular la convivencia social.
- **Autonomía Financiera:** es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.

CONCLUSIONES

Como ya lo hemos venido estudiando y analizando existen varias interrogantes en torno a la facultad legislativa de la administración pública municipal por cuanto hace a la práctica, aunque en la ley se establezca otra cuestión en el sentido de que ésta tiene capacidad para legislar, es por ello que me permito distinguir las siguientes conclusiones:

PRIMERA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, es quien dota al gobierno municipal, entre otras cosas, de autonomía para crear leyes y, no tan sólo para aprobar las creadas por el Estado.

SEGUNDA: La facultad que tiene el municipio para legislar es tan amplia que incluye la creación de su reglamento interno, bando de policía y buen gobierno, reglamentos necesarios para satisfacer y cubrir las necesidades del mismo, así como convenios, decretos, contratos, presupuestos de ingresos y egreso, y leyes.

TERCERA: Debido a que es la Constitución quien dota de esta facultad al municipio, las leyes creadas por éste no podrán ir en contra de las disposiciones establecidas en nuestra Carta Magna, debido a que, como ya sabemos, es nuestra Ley Suprema.

CUARTA: El municipio podrá legislar de dos formas: a) en aquellas disposiciones reglamentarias derivadas de una ley con subordinación jerárquica, y b) en aquellas donde se respeten, como ya se mencionó anteriormente, las bases generales establecidas por las legislaturas estatales y federales.

QUINTA: El municipio es gobernado a través de un Ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un presidente municipal, regidores, síndico y un secretario del ayuntamiento, además de los empleados y funcionarios públicos municipales que sean necesarios para cubrir las necesidades de los ciudadanos y del lugar.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Octava Edición, Edit. Porrúa, México, 1988.

ALBI, Fernando.- Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Edit. Aguilar, España, 1995.

AGUIRRE Saldivar, Enrique.- Los retos del derecho público en materia del federalismo, hacia la integración del derecho administrativo federal, México, 1979.

ARAGON Salcido, María Inés.- El Municipio en México ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?, Edit. ISAP; México, 1995.

AVALOS, María Gabriela.- Municipio y participación política, Edit. de la Universidad Nacional de Cuyo, 2006.

CABAÑAS, Gustavo.- La Administración Pública Estatal y Municipal en México, Primera Edición, Edit. INAP-CONACYT, México, 1985.

CRUZ Barney, Oscar.- Historia del derecho en México, Edit. Oxford, México, 1999.

DE LA GARZA, Sergio.- El municipio, historia, naturaleza y gobierno, Edit. Jus, México, 1947.

FERNANDEZ Ruíz, Jorge.- Perspectivas Del derecho administrativo en el siglo XXI, México, 2002.

FLORES Gómez.- Manual de Derecho Constitucional, Edit. Porrúa, México.

FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo, Segunda Edición, Edit. Porrúa, México, 1981.

FUENTES Ramírez, Celso.- Servicios públicos y responsabilidad municipal, Edit. Secretaria de Cultura, México, 1989.

GAMIZ Parral, Máximo.- Derecho constitucional y Administrativo de las entidades federativas, México, 2000.

HERNANDEZ Antonio, María.- Derecho Municipal, Edit. del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

HERNANDEZ Gaona, Pedro.- Derecho Municipal, México, 1991.

MONTAÑO, Agustín.- Manual de Administración Municipal, Edit. Trillas, México, 1985.

OCHOA Campos, Moisés.- La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, México, 1968.

PEREZ Guilouh, Dardo.- Derecho público provincial y municipal, Segunda Edición, Edit. del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Buenos Aires, 2003.

QUINTANA Roldán, Carlos.- Derecho Municipal, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

VAZQUEZ, Héctor.- El nuevo municipio mexicano, Edit. Serie Foro 2000, México, 1986.