

Dej
197



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

**Facultad Legislativa y Reglamentaria de
los Ayuntamientos**



Tesis Profesional

Que para obtener el título de:

LICENCIADA EN DERECHO

P r e s e n t a :

María Eugenia Díaz Mijes



México, D. F.

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

P R O L O G O

En mi vida de estudiante universitaria, ha medrado en mí el interés por conocer la existencia del Municipio Mexicano, y esto se debe a que formo parte de una comunidad municipal, - que al igual que las demás entidades municipales que existen en el territorio nacional he constatado que es fundamental - su existencia en la vida nacional.

En virtud de que se me dio la oportunidad de estudiar en las aulas universitarias, consideré que era mi deber concluir mi carrera profesional, orientando mi trabajo de tesis - sobre el Municipio.

Al haber concluido mi servicio social en el Municipio del entonces San Cristobal Ecatepec, Estado de México - actualmente se le denomina Ecatepec de Morelos-, tuve la oportunidad de seguir trabajando en ese lugar, ya como pasante de la carrera de Derecho. A pesar del corto tiempo que estuve al - servicio de esa entidad, conocí varios problemas de tipo - municipal; convivir directamente con las autoridades municipales y con la población del lugar donde trabajé, fue una - verdadera experiencia, que se suma a la razón anteriormente - expuesta para elaborar mi tesis sobre un tema que abarcara - las bases jurídicas en que se fundamenta el Municipio para - su existencia y para el ejercicio de su actividad normativa - local.

El contenido doctrinario del presente trabajo pretende contribuir a analizar y a fundamentar una de las múltiples funciones públicas a desarrollar por el Municipio, a través de su representante legal: el Ayuntamiento, y ésta es, la Facultad Legislativa y Reglamentaria.

No se puede hablar de la existencia de Bandos de Policía y Buen Gobierno, de Reglamentos, de Circulares y Disposiciones administrativas, todos de carácter municipal y de observancia general, si no se conocen los elementos teóricos que posibiliten su razón de ser, y sobre todo si no se tiene el fundamento constitucional que justifique la creación de tales ordenamientos jurídicos municipales.

A partir de las reformas constitucionales de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce la potestad jurídica de los Ayuntamientos, en su fracción II párrafo segundo. En él se concreta la idea de dar a las localidades municipales la libertad necesaria para regular la actividad local de la entidad.

En nuestro medio, la mayoría de los juristas han negado la existencia de la actividad normativa de los Ayuntamientos, esto ha tenido como consecuencia el escaso o nulo material de estudio sobre el particular, lo cual ha dificultado hacer una profunda investigación del tema. A pesar de ello y de que el Legislador Constitucional Federal de 1983, no especifica claramente la nueva Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos en el artículo 115 de la Ley Funda-

mental, este trabajo tiene por objeto considerar la importancia y la existencia de esta nueva actividad constitucional municipal, ya que es la más importante y trascendente— desde el punto de vista jurídico no sólo para el gobierno— municipal, sino para la ordenación jurídica de la vida nacional.

**FACULTAD LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA
DE LOS AYUNTAMIENTOS**

C A P I T U L A D O

INTRODUCCION

CAPITULO 1

FUNDAMENTOS GENERALES

- 1.1. Ubicación del Municipio dentro del Estado Federal.
- 1.2. Base Legal de la Institución Municipal.
- 1.3. Origen de la Institución Municipal.
- 1.4. Principios Constitucionales para el ejercicio de la - -
Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayunta - -
mientos.
 - 1.4.1. Libertad Municipal.
 - 1.4.2. Personalidad Jurídica.
 - 1.4.3. Carácter Político Administrativo.

CAPITULO 2

DESARROLLO HISTORICO DE LA FACULTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA EXPEDIR SUS PROPIAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.

- 2.1. Organización Jurídica de las primeras sociedades indí-
genas. El Calpulli.
- 2.2. Función Legislativa de los Ayuntamientos durante la- -
época colonial.
 - 2.2.1. Fundación del Primer Ayuntamiento en la Nueva-
España.
 - 2.2.2. Función Legislativa.
 - 2.2.3. Principales disposiciones legales de carácter-
municipal.

- 2.3. Desarrollo Histórico Constitucional del Artículo 115 - en relación a la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.
 - 2.3.1. Consagración del Municipio Libre.
 - 2.3.2. Facultad Legislativa y Reglamentaria de los - - Ayuntamientos a partir de la Constitución de - 1917.

CAPITULO 3 LEGISLACION MUNICIPAL.

- 3.1. Función Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Derecho Positivo Mexicano.
- 3.2. Bases Normativas. Ley Orgánica Municipal.
 - 3.2.1. Su Adecuación.
 - 3.2.2. Su contenido.
- 3.3. Reglamentos Municipales.
 - 3.3.1. El Cabildo como Cuerpo Colegiado, Deliberante y Legislador.
 - 3.3.2. Características de los Ordenamientos Jurídicos Municipales.
 - 3.3.3. Ambito de ejercicio o materia de competencia.
 - 3.3.4. Ordenamientos Jurídicos Municipales: Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

CAPITULO 4
FUNCION LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA
DE LOS AYUNTAMIENTOS.

- 4.1. Naturaleza Jurídica de las funciones del Estado.
 - 4.1.1. Criterio Formal y Material de los Actos Jurídicos aplicado a las funciones del Estado.
- 4.2. Función Legislativa Constitucional.
 - 4.2.1. Función Legislativa y Reglamentaria de los -- Ayuntamientos.

CONCLUSIONES

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C I O N

La Función Legislativa es la actividad encaminada a la elaboración de las leyes, que en conjunto representan la expresión de la voluntad social; en sustancia viene a ser lo mismo que declarar las verdades, que en opinión de la mayoría del pueblo son aceptables y deben ponerse en práctica para provecho de la sociedad y de sus individuos en particular.

Tal situación nos hace comprender que el desarrollo de la Función Legislativa no puede ser ejercida por un sólo individuo, ya que es imposible que una sola persona sea el intérprete de todas esas voluntades divergentes.

Es por ello que la creación de preceptos normativos es realizada por órganos específicos quienes son los intérpretes de esas voluntades, en el caso del Municipio quien crea esos preceptos normativos es precisamente el Ayuntamiento.

Y además aún, según Kelsen el ámbito de validez de las normas del Derecho deben ser considerados desde cuatro puntos de vista que son: el espacial, el material, el temporal y el personal.

Si nos colocamos en el primer punto a que alude Kelsen, encontramos que los preceptos de Derecho pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer punto los vigentes en todo el territorio nacional, y al segundo los que tienen aplicación sólo en una parte del mismo. Aplicando este cri-

terio encontramos que constitucionalmente en nuestro país, - existen desde ese punto de vista, tres categorías de normas de Derecho: federales, locales y municipales: las federales aplicables a toda la República, las locales a las partes - - integrantes de la federación y las municipales a la circunscripción territorial del Municipio Libre.

Con las reformas hechas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 3 de febrero de 1983, la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos se consolida al elevar a rango constitucional dicha actividad al expresar que "los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones", lo que no sucedía antes de las reformas, pues no existían disposiciones expresas que reconocieran el ejercicio de esta actividad a la entidad municipal.

El propósito del presente trabajo es hacer un análisis general de la facultad normativa de los Ayuntamientos. No obstante que algunos teóricos en la materia han limitado el funcionamiento de los Ayuntamientos a actividades puramente administrativas, tradicionalmente éstos han venido desarrollando la Facultad Legislativa y Reglamentaria en su ámbito municipal, y es a partir de las nuevas reformas constitucionales al artículo 115 fracción II, párrafo segundo donde se reafirma su potestad jurídica.

En el desarrollo de este trabajo pretendo hacer un estudio de los elementos jurídicos con que cuenta el Ayuntamiento para el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria, y sobre todo se considera la existencia y la importancia que reviste esta nueva actividad constitucional de los Ayuntamientos, y para su mejor comprensión se ha dividido en cuatro capítulos de la siguiente manera:

El primer capítulo comprende los principales fundamentos en que se apoya la institución municipal para que tenga lugar el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos; se hace alusión a aspectos doctrinarios que le han dado reconocimiento al Municipio como nivel de gobierno. Se explican los principios constitucionales con los que cuenta el Ayuntamiento para su actividad normativa.

En el capítulo segundo, se consideran aspectos de carácter histórico, haciendo referencia a épocas anteriores al reconocimiento del Municipio Libre, en que de hecho ya se daba entre las primeras sociedades indígenas más civilizadas un orden jurídico de tipo consuetudinario y que con el paso del tiempo, va conformado la actividad normativa entre las comunidades; se hace referencia al desarrollo de la función legislativa en la época colonial, así como la consagración de la institución municipal y de cómo se venía dando de hecho el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria, hasta su consagración legal en la Carta Magna de la Nación.

En el capítulo tercero se cita la legislación municipal - que comprende cada una de las Constituciones de los Estados - y la Ley Orgánica Municipal respectiva, en ellas se fijan - los fundamentos generales de la Facultad Legislativa y Regla - mentaria de los Ayuntamientos; lógicamente se señalan los - principales reglamentos municipales, quiénes los expiden, - sus características y las materias que corresponde reglaman - tar a los Ayuntamientos.

En el capítulo cuarto se hace referencia en forma concre - ta de las funciones del Estado y los órganos encargados de - ejercerlas; así mismo se explica la Función Legislativa - - Constitucional desde el punto de vista formal y desde el pun - to de vista material desempeñada por el Congreso de la Unión, el Congreso de cada una de las Entidades Federativas y el - Ayuntamiento como Cuerpo Deliberante, Colegiado y Legislador, todos ellos actuando en su propia esfera de competencia.

Finalmente, se integra una conclusión general del tema, - los modelos de reglamentos municipales elaborados por el - - Instituto Nacional de Administración Pública, así como de la bibliografía que se consultó para la investigación.

CAPITULO 1

FUNDAMENTOS GENERALES

El Municipio como parte integrante de la Federación, cuenta con una esfera particular de competencia en la que habrá de ejercer las funciones que constitucionalmente le corresponden. En lo que toca a la Función Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos, la misma se circunscribe a un conjunto de normas legales como son la Constitución Federal, la Constitución de cada uno de los Estados; las Leyes Federales y Estatales, la Ley Orgánica Municipal respectiva y los Reglamentos Municipales, dentro de este marco jurídico el Municipio tiene verdaderas facultades para regir y dirigir la vida local.

En este capítulo analizaremos concretamente lo antes expuesto, así como también el origen de la institución municipal y los principios municipales que se dan en la Carta Fundamental para el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

1.1. Ubicación del Municipio dentro del Estado Federal.

Para iniciar el tratamiento específico del tema se hace necesario ubicar las funciones del gobierno municipal dentro del sistema Federal Mexicano. Para ello es necesario precisar -- que el gobierno municipal es un verdadero nivel de gobierno -- y que como tal, se le reconocen constitucionalmente funciones que desarrolla como órgano del poder público, funciones -- tales como jurídicas, administrativas, económicas y sociopolíticas.

La Federación como forma de Estado Mexicano es método de integración nacional, en la que se configuran las tres esferas de competencia: la Federal, la Estatal y la Municipal.

En efecto "El Estado Mexicano desde el punto de vista -- constitucional es una federación integrada por las Entidades Federativas y el Distrito Federal, y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las Entidades Federativas -- son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas existe la estructura político administrativa fundamental que es el Municipio". (1)

El Municipio pues, como nivel de gobierno municipal, forma parte integrante de la Federación a través de la cual --

(1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. Ed. Editorial Porrúa, S.A., 1983, -- pp. 345 y 346.

dispone de una esfera particular de competencia para regular su régimen interior a través de las funciones que la Constitución Federal le reconoce.

1.2. Base Legal de la Institución Municipal.

En la esfera de competencia municipal, se cuenta con un ámbito de validez espacial para realizar actos legislativos y reglamentarios propios, es decir, se le reconoce al Municipio una circunscripción territorial determinada que se beneficia con actos legislativos propios.

En este ámbito de competencia municipal, la actividad normativa de los Ayuntamientos debe ajustarse a un conjunto de normas ubicadas dentro de nuestro orden constitucional, Gamas Torruco las agrupa de la siguiente manera:

"a) La Constitución Federal crea el Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados han de estructurar su régimen municipal (reglas que operan como restricciones a la autonomía de las Entidades Federativas) y establece los principios políticos que deben inspirarlo.

b) La Constitución del Estado miembro de la Federación - fija las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución Federal.

c) Son aplicables dentro del ámbito municipal las Leyes Federales y Estatales en las materias respectivas.

Conforme a este inciso, podemos mencionar como Leyes Federales y de acuerdo al Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Vivienda, en las cuales se consignan atribuciones y competencias del Municipio. (2)

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

Es decir, reglamenta las disposiciones que en la materia establece el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

La Ley de Vivienda de reciente creación, define la forma y alcances de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipales en materia de obtención y adjudicación de tierra para la vivienda, financiamiento, programas de construcción, bolsa de tierra urbana y demás aspectos relacionados con este tema. (2)

(2) Diario Oficial de la Federación, Martes 7 de febrero de 1984. Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos. p. 18, segunda sección, art. 17. Ley Federal de Vivienda, segunda sección, capítulo VIII, arts. 57 y demás relativos.

Estas leyes federales han seguido los lineamientos trazados por el artículo 2o. transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al artículo 115 de 3 de febrero de 1983, en el sentido de reformar y adicionar las leyes federales para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. (3)

De la legislación estatal se tienen las leyes de Desarrollo Urbano de los Estados, de las Leyes de Fraccionamientos, de los Códigos Fiscales de los Estados, Leyes de Hacienda de los Estados y Leyes de Ingresos de los Municipios. (4)

d) La Ley Orgánica Municipal expedida por las Legislaturas respectivas que organizan a las corporaciones locales.

e) Los Reglamentos que emanan de los acuerdos de los órganos Colegiados, deliberantes denominados Ayuntamientos y que deben tener su base tanto en la Constitución General de la República como en la particular de su Estado y en la Ley Orgánica Municipal". (5)

Así, el Ayuntamiento, al dictar sus disposiciones normati

(3) Vid. Supra., p. 48.

(4) Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación, México 1985, --- pp. 188-192.

(5) Gamas Torruco, José. "El Municipio Mexicano". Pensamiento Político. Revista de Afirmación Mexicana, no. 10, Vol. II. Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C., febrero de 1970, p. 190.

vas de observancia general dentro de la jurisdicción municipal, deberá ajustarse a su régimen jurídico de acuerdo a sus necesidades y características propias.

1.3. Origen de la Institución Municipal.

Las diversas teorías que existen para explicar el origen y desarrollo del gobierno municipal, han obstaculizado considerar al Municipio como órgano del Poder Público, así como el desarrollo de sus funciones de naturaleza jurídica, política y administrativa.

Dos teorías opuestas han prevalecido sobre el particular:

La Teoría Sociológica o Ius Naturalista explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; para algunos autores, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales y jurídicas de naturaleza similar. El Municipio pues, nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia.

La Teoría Legalista afirma que el Municipio no surge como una consecuencia de factores naturales, sino que nace como -

resultado de normas dictadas "a priori" por el legislador, - en suma, el Municipio es una entidad territorial creada por la ley.

Esta última tendencia es la adoptada en nuestro medio como se desprende del artículo 115 de la Carta Fundamental de la República. Sin embargo, no dejamos de reconocer la opinión del Doctor Miguel Acosta Romero -a la cual nos adherimos-, al considerar al Municipio como "una realidad social - regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud". (6)

De esta forma tenemos que la existencia del Municipio se fusiona después de haber transcurrido un largo proceso de evolución natural, la cual culmina en su regulación por el Derecho como un órgano del poder público y que le corresponde el desarrollo de funciones públicas dentro de su ámbito territorial de competencia, como es el caso de regir y dirigir la vida local en base a los principios municipales reconocidos constitucionalmente.

1.4. Principios Constitucionales para el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

El Municipio como uno de los tres niveles de competencia que conforman el pacto federal, se sustenta en los principios de

(6) Acosta Romero, op. cit., p. 343.

libertad, personalidad jurídica y en su carácter político-administrativo a través de los cuales "podrá hacer uso de sus facultades constitucionales y legales, sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad". (7)

1.4.1. Libertad Municipal.

El principio de la libertad municipal se encuentra prevista en la Constitución Federal, esa libertad se interpreta como la autonomía que tiene el Municipio para organizarse frente al Estado: en relación al sistema de elecciones para determinar a sus representantes, para la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal, para la libre gestión de las materias de su competencia, así como para normar su actividad interna; "esa libertad municipal de ninguna manera debe entenderse como independencia, sino como denotación de una autonomía interior en el órgano político, administrativo y hacendario de que los Municipios disfrutan jurídicamente dentro de los marcos estructurales de la Federación y del Estado miembro a que pertenezcan".(8)

Afirman estudiosos sobre la materia que en un régimen Federal como el nuestro, no es posible concebir la coexisten

(7) Ruiz Massieu, José Francisco, Diego Valadéz. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., - México, 1983, p. 250.

(8) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., 5a. Edición, 1984, p. 886.

cia de dos órganos con autonomía (las Entidades Federativas y el Municipio) y consideran a los Municipios como entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región, "sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

De tal manera que la autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial". (9)

Esta autonomía municipal tiene lugar a través de la realización de una de sus funciones primordiales como lo es la Facultad Legislativa y Reglamentaria establecida en la Ley Suprema del país.

1.4.2. Personalidad Jurídica.

Después de que tuvo lugar el reconocimiento jurídico del Municipio Mexicano por el Congreso Constituyente de 1917 (10), al mismo tiempo se le otorgaron las calidades de persona jurídica de derecho público, revistiéndola de los atributos de poder público, reconocimiento que se encuentra vi-

(9) Acosta Romero, op. cit., p. 350.

(10) Vid. Supra., pp. 34-36.

gente en la Constitución Federal al atribuirle a los Municipios personalidad jurídica "y por lo tanto, su capacidad para gozar y ejercer derechos para adquirir obligaciones y para tener un patrimonio propio". (11)

Puede decirse entonces que "la personalidad jurídica -- significa la posibilidad de darse normas propias, para un particular, es la posibilidad de contraer derechos y obligaciones; para una autoridad, para un ente público, es la posibilidad de dictarse sus propias normas o de celebrar actos jurídicos con particulares, y con otros Estados también". (12)

El Municipio como persona jurídica/^{de}derecho público ejercita sus derechos y obligaciones dentro de su circunscripción territorial, regulando la actividad local de la entidad.

1.4.3. Carácter Político Administrativo

El gobierno municipal en México se estructura en su carácter político administrativo, tal y como lo establece el artículo 115 de la Ley Fundamental. Desde el punto de vista político "El Municipio nace junto con el Estado Mexicano y --

(11) Gamas Torruco, op. cit., p. 201.

(12) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. "Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Municipio Libre y descentralización de la vida nacional, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-marzo 12-13, - 1984, p. 10.

con las Entidades Federativas, nace en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es una entidad política que tiene existencia paralela (pero no subordinada) a la Federación o el gobierno federal y al gobierno estatal, es pues el gobierno municipal una forma de organización política que coexiste con el gobierno estatal y el gobierno federal". (13)

Desde el punto de vista administrativo, según el artículo en cuestión "el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación". Gamás Torruco señala el significado jurídico de dichas declaraciones de la siguiente forma; "la afirmación de que el Municipio Libre es la base de la división territorial de los Estados, reconoce un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el Municipio tiene capacidad de darselas; el que el Municipio sea la base de la organización política de los Estados, significa que las comunidades locales disponen de sus propios órganos creadores de normas y decisiones, significa por otra parte que de acuerdo con los principios democráticos rectores de nuestro sistema, la integración de dichos órganos debe realizarse con base en la voluntad popular. El hecho de que el Municipio sea la base de la división administrativa del Estado miembro significa que el propio Estado deberá respetar los límites geográficos de los Municipi

(13) Ibidem., p. 8.

pios y conducir su labor administrativa conforme a éstos, -- aunque desde luego, pueden existir otras divisiones regionales o distritales siempre y cuando no impliquen la creación de autoridades intermedias entre el Estado y el Municipio". (14)

Si se habla de libertad municipal, de autonomía, de personalidad jurídica, del carácter político administrativo de la entidad, veremos y encontraremos que el Municipio cuenta con los mejores principios reconocidos por la Constitución General para estar en aptitud de resolver sus propias necesidades de una manera directa y expedita sin más intermediarios que la ley.

A través de estos principios, es como el Ayuntamiento -- desempeña una de sus primordiales funciones como lo es la -- Facultad Legislativa y Reglamentaria que tradicionalmente ha tenido la institución, y es a partir de las reformas y adiciones que el Constituyente Permanente realiza al artículo -- 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según publicación en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, en donde se legaliza, en la fracción II, párrafo segundo la autonomía jurídica de los Ayuntamientos para regular su vida interna, señalándoles facultades para expedir "de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y --

(14) Gamas Torruco, op. cit., p. 200.

Disposiciones Administrativas de observancia General, dentro de sus respectivas jurisdicciones".

"Esta adición tiene la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre ha tenido el Municipio y que algunos "teóricos trasnochados" ponían en entredicho, -- pero sus repercusiones en el futuro pueden ser trascendentales, si se pone en dinamismo eficiente la existencia de movimientos que reactive el Derecho Municipal, ya que a pesar de ello, no pocos Ayuntamientos aún se rigen por Bandos de Policía y Buen Gobierno de la época porfiriana". (15)

(15) Ruiz Massieu, op. cit., p. 226.

CAPITULO 2

DESARROLLO HISTORICO DE LA FACULTAD DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA EXPEDIR SUS PROPIAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.

La organización jurídica entre los grupos más civilizados de la época prehispánica, asentados en lo que actualmente conforma el territorio nacional; el desarrollo de la función legislativa de los Ayuntamientos en la época colonial, así -- como la consagración definitiva de la institución municipal en el artículo 115 de la Carta Fundamental, son determinantes como antecedentes históricos para comprender la nueva -- facultad constitucional de los Ayuntamientos: la Función Legislativa y Reglamentaria.

A continuación daremos a conocer concretamente esos antecedentes históricos, y cómo de hecho, los Ayuntamientos desarrollan esa facultad normativa a pesar de que no se expresa en la Carta fundamental de 1917, dando lugar a un sinúmero -- de polémicas sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de tal facultad.

2.1. Organización Jurídica de las primeras sociedades indígenas. El Calpulli.

Las diversas sociedades autóctonas (aztecas, mayas, etc.)-- localizadas en territorio nacional en la época prehispánica, parecen conformadas por la existencia de una institución,-- que difundida por todo el país y más allá de sus fronteras-- actuales, recibió de los nahuas la denominación de "Calpulli".*

El Calpulli viene a constituir el Municipio de los pueblos nahuas que ya se encontraba organizado por un grupo de familias que vivían al amparo de los mismos dioses, que participaban de creencias y de intereses comunes. Ocupaban una extensión de tierra patrimonio del propio Calpulli y constituía la unidad territorial, militar, económica, política y religiosa de la sociedad autóctona.

Entre los principios fundamentales que se observan en aquella institución precorteciana están el de autonomía política, jurídica y religiosa, "cada Calpulli ocupado por un grupo de familias tenían su propio gobierno, que se regían --

* "El Calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familiar emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nahual era el mismo. Por ello cada Calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular, así como también un gobierno particular".

por sus leyes, costumbres y tradiciones particulares, gozando de autonomía en su vida interna y en su religión". (16)

El orden jurídico que prevaleció en cada una de las instituciones locales lo formaba pues, el Derecho Consuetudinario "que se manifestaba en costumbres, a menudo íntimamente ligadas a la religión, tan conocidas de todos que no había necesidad de ponerlas por escrito". (17)

Sin embargo, hay que hacer notar que no se tuvo un orden jurídico afín a todos los Calpullis que conformaban cada una de las sociedades autóctonas, asentadas en lo que hoy forma la República Mexicana, por dos razones fundamentales: la primera porque no todos los pueblos tuvieron el mismo nivel de desarrollo, "fuera de los aztecas y de otros pueblos que -- habitaron al sur de los ríos Pánuco y Santiago los demás al norte de ese límite tuvieron un atraso palpable, pero que de un modo u otro influyeron en la vida jurídica de la Nueva-España" (18); y la segunda porque no se contaba con unidad en sus instituciones y costumbres jurídicas entre el gran número de los pueblos de Anáhuac a pesar de que la mayoría de-

- (16) Romerovargas Iturbide, Ignacio. Organización Política de los pueblos de Anáhuac. Libros Luciérnaga, la. Edición, 1957, pp. 173, 174.
- (17) Floris Margadant S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. 1971, p. 18.
- (18) López Rutillo y Weber, José. La Conquista de la Nueva-Galicia. Secretaría de Educación Pública. México 1935, p. 44.

esos pueblos estaban obligados a pagar a los aztecas el tributo por el derecho que tenían sobre la tierra, independientemente de esa obligación, contaban con absoluta libertad para determinar sus propias instituciones y costumbres jurídicas.

Como en todo sistema clásico de derecho consuetudinario, el poder reside esencialmente en la voluntad colectiva del pueblo expresada en asambleas, es a través de ésta y del Consejo como el Calpulli actuaba política y jurídicamente.

La Asamblea estaba formada por todos los varones pilli; correspondía a ésta tomar las decisiones de mayor trascendencia y nombrar a los integrantes del Consejo o reunión de ancianos y prudentes, en el cual residió la autoridad efectiva. El Consejo a su vez nombraba al administrador, llamado Calpullec o Teacheauh y un jefe militar denominado Tecuhtli. Eran facultades del Consejo la repartición de las tierras, la distribución de tareas, la imposición de cargas financieras y el reparto de los beneficios comunales. Completaba la estructura de los órganos municipales una jerarquía de funcionarios menores. (19)

Las discusiones en las Asambleas se hacían libremente, considerando para ello su conformidad con las normas tradicionales, proclamando el hueytlatoani, gran ministro de la palabra la sentencia final.

(19) Gamás Torruco, op. cit., pp. 192, 193.

"El Derecho Consuetudinario conjunto de normas ancestrales y costumbres tradicionales, muchas de ellas de carácter inmemorial, era la manifestación del "querer colectivo" cuya expresión actual era la "Asamblea o Consejo". Su aplicación sometida a discusión en asamblea y proclamada por el jefe de la misma, era la determinación final. La asamblea de prudentes determinación de la voluntad colectiva, y no la lógica - era la que gobernaba al pueblo en atención a dicha voluntad general manifestada por la tradición". (20)

Cada Calpulli se encontraba sujeto a las costumbres regionales y a los pactos celebrados por la región con el Estado o con otro Estado en relación a la guerra, comercio exterior, a la distribución de tierras de privilegios y tributos generales; a pesar de ello, los Calpullis contaban con plena autonomía en su propia jurisdicción, reconocida por el Gobernador regional o estatal debido a su autosuficiencia de recursos económicos y de autonomía jurídica, política y religiosa de cada uno de ellos.

Por todo lo anterior podemos constatar que las sociedades indígenas de la época prehispánica asentadas en territorio nacional estaban organizados sobre la base y reconocimiento de las autonomías locales de Municipios rurales (el calpulli), organización que abarca todos los aspectos de la comunidad local y que se fundamentaba sobre la existencia de su-

(20) Romerovargas Iturbide, op. cit., p. 183.

propio derecho y costumbres particulares que regían exclusivamente a sus habitantes.

De esta forma podemos afirmar que, dado el desarrollo de las comunidades locales, y las costumbres que imperaban entre ellos, la vida jurídica de los Calpullis influyó necesariamente en épocas posteriores de nuestra historia municipalista para conformar la actual Función Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

La organización jurídica de esas comunidades locales fue destruida progresivamente dando paso a la instauración de un nuevo orden jurídico, el español, que viene a normar a la sociedad recién llegada, así como la condición de los antiguos pobladores de las Indias, y más que nada se inicia la gran tarea de regular la vida de una nueva institución que vendría a representar a los habitantes de la llamada Nueva España: el Ayuntamiento.

2.2. Función Legislativa de los Ayuntamientos durante la época colonial.

2.2.1. Fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España.

La Función Legislativa se inició en la Nueva España una vez que fue instalado el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519 por Hernán Cortés.

Con la finalidad de legalizar su empresa de conquista y colonización e iniciar la actividad reguladora del gobierno municipal, Hernán Cortés procede a fundar lo que vendría a ser el primer Municipio en el territorio mexicano, se creó en nombre del Rey de España Carlos V y se le dotó de autoridades llamadas Cabildo o Ayuntamiento "se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval; alguacil mayor a Juan de Escalante; capitán de entradas a Pedro de Alvarado; maestro de campo a Olid, alferes del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy". (21)

Una vez instalado el Ayuntamiento, se le otorga a Cortés los mandos de Justicia Mayor y Capitán General; con los poderes necesarios de que es investido legalmente, Cortés inicia la ampliación de sus empresas fundando en el territorio mexicano nuevas villas y ciudades instalando en cada uno de estos lugares el Ayuntamiento correspondiente para la regulación de la vida local.

De esta forma fueron creados posteriormente los Ayuntamientos de Segura de la Frontera de Tepeac, el de la Ciudad de México en Coyoacán, el de Medellín, el Ayuntamiento del Espíritu Santo en Coatzacoalcos y los demás que se establecieron según se iban fundando nuevas villas y ciudades.

(21) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A., 3a. Edición, 1979, p. 96.

2.2.2. Función Legislativa.

Nos ocuparemos en esta parte del capítulo, de la facultad -- que tenían los Ayuntamientos, en los inicios de la época -- colonial, de legislar sobre asuntos de incumbencia edilicia; si bien, las disposiciones que dictaran debían ajustarse a -- la legislación tradicional castellana y a las leyes genera-- les que regían en materia de poblaciones, pero con libertad -- para atender a las necesidades de la comunidad local.

"La Función Legislativa de los Ayuntamientos consistía en la facultad que tenían los Municipios de gobernarse por sus -- propias leyes que no debían de contradecir a las expedidas -- por el Rey, estas leyes eran sometidas a consideración de -- las Audiencias* y a confirmación del Consejo de In -- -- -- -- dias".** (22)

El Ayuntamiento o Cabildo como órgano encargado de velar -- por los intereses de la comunidad municipal inicia su tarea --

(22) Colín, Mario. El Municipio Libre. Colección Divulga -- ción Universitaria, 1978, p. 35.

* La Audiencia fue un organismo español residente en la -- Nueva España que resolvía todos los asuntos sobre ju -- cios civiles y criminales. Para la formación del Dere -- cho en México, la más importante de todas las faculta -- des de la Audiencia, era la de revisar y aprobar las -- ordenanzas que se daban las poblaciones o municipalida -- des.

** El Consejo de Indias fue una institución establecida -- en España, que se ocupó de la administración, justicia -- y legislación de las colonias americanas.

de organizar jurídicamente a la ciudad o villa que representaba, dictando las disposiciones y acuerdos que estimó más adecuados para tal efecto. (23) Son testimonio de esa libertad la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680. (24)

La libertad de que gozaron los Ayuntamientos o Cabildos en relación a su facultad legislativa durante la época colonial, se encontraba sujeta a ciertas limitaciones por la autoridad superior, entre esas limitaciones podemos mencionar las siguientes:

a) La facultad legislativa de los Ayuntamientos en los inicios de la época colonial era exclusivamente local.

b) Las ordenanzas que dictaran debían ajustarse a las generales expedidas por el Rey y a las leyes generales que regían en materia de poblaciones.

c) Debían ser mandadas al Virrey para su confirmación en lo relativo a buen gobierno, y en segunda instancia, a la Audiencia respectiva que decía la última palabra en lo administrativo.

d) Las disposiciones municipales debían ser confirmadas por el Consejo de Indias en el término de dos años, pero mientras regían provisionalmente.

(23) Ochoa Campos cita a M. Moreno, op. cit., p. 145.

(24) Vid. Supra., p. 33.

De tal manera que las ordenanzas dictadas por los Ayuntamientos, tenían que ser sometidas por las autoridades reales tal y como lo dispuso Carlos V: "Las Audiencias Reales vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para un buen gobierno y hallando que son justas y que se deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años y las remitan a nuestro Real Consejo de Indias para que en cuanto a su confirmación provea lo que convenga".

2.2.4. Principales disposiciones legales de carácter municipal.

Entre las principales disposiciones de carácter legal que tuvieron vigencia, regulando la organización municipal hasta la proclamación de la independencia son principalmente las Ordenanzas* de Cortés, las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las Ordenanzas de Intendentes y la Recopilación de las Leyes de Indias.

Ordenanzas de 1524 y 1525.

Las principales disposiciones legales de carácter municipal dictadas por Cortés para las poblaciones que fundó y las que él mismo dictó con carácter general, están las Ordenanzas de 1524 y 1525.

* Ordenanzas. Las Ordenanzas Municipales forman la legislación particular de un Municipio. Establecen reglas de gobierno local y definen facultades y deberes de las autoridades municipales.

Realmente la facultad de los Ayuntamientos para darse sus propias Ordenanzas en los inicios de la época colonial fue desarrollada en parte por Hernán Cortés en su carácter de Capitán General y Justicia Mayor al dictar las Ordenanzas de 1524 y 1525. Esta función desarrollada por Cortés "trae consigo toda la ideología y estructura de organización del antiguo continente y en especial la organización jurídica, política y social de España, en estas Ordenanzas podemos ver -- cual fue el camino y primer inicio que siguieron los primeros Municipios implantados en América, en dichas disposiciones se establecen figuras que tenían ya un antecedente remoto en España o en otros países, y otras instituciones que se ajustaron a las nuevas e incipientes necesidades, y esta labor tenía que llevarse a cabo por los primeros pobladores europeos y en especial por el Capitán General de la Nueva España". (25)

Las Ordenanzas de 1524 disponían lo siguiente:

- a) de la primera a la quinta, la obligación de todo vecino español de prestar servicio militar y que cada cuatro meses había de pasar revista ante los alcaldes y regidores;
- b) de la sexta a la octava, se refiere a las cuestiones agrícolas;

(25) Badillo Vázquez, Hugo. El Plan Municipal de Hernán Cortés. Tesis. Ciudad Universitaria, México, 1984, p. 76.

c) de la novena a la décimotercera, la obligación de darles a los indios la religión católica;

d) la décimocuarta, la prohibición de exigir a los indios el pago del tributo en oro;

e) de la décimoquinta a la décimooctava, la obligación de los españoles de residir en el país por lo menos ocho años so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí en México;

f) la décimonovena, sobre la justicia, compensación y premio de servicios a los conquistadores, que hasta entonces no los hubieran recibido.

En las Ordenanzas de 1525 se disponía:

a) que en cada villa debía de haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, los nombramientos habían de hacerse el primer día de enero de cada año;

b) que habría un fiel para cuidar de los abastecimientos marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas cuidando que se vendieran las cosas al precio que ellos fijaran y señalando los lugares donde había de tirarse la basura;

c) la prohibición a los rescatadores de comprar las mercancías que llegaren a la villa, sino después de treinta días;

d) el abasto de carne, que se remataba por pregón hasta adjudicar a quien hubiere ofrecido dar la carne más barata.- Se prohibía matar a los animales en ningún otro lugar que no fuese el designado al efecto, el cual había de estar fuera de la población y situada de modo que no perjudicara la salud de los vecinos;

e) la hortaliza, el pan y el pescado había de venderse precisamente en la plaza pública y el pan había de tener el peso y el cocimiento señalado por el consejo;

f) que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa;

g) que todos los vecinos tenían que residir en su villa a lo menos en las pascuas de navidad, resurrección y espíritu santo;

h) que el consejo era el único que tenía facultades de dar tierras para labor, ganado o solares para casa;

i) que ningún sitio de ganado podía darse a distancia menor de media legua de cualquiera sementera de españoles o de indios. Que los dueños habían de tener fierro para marcar los, debidamente registrarlos ante el escribano de la villa;

j) que los alcaldes y regidores no podían celebrar Cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y que el - -

alguacil mayor tenía derecho de concurrir al Cabildo con - - voz y voto. (26)

Las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación - de las Indias.

Las ordenanzas de 1524 y 1525 fueron las primeras disposiciones municipales expedidas en la Nueva España, cuya vigencia dura hasta 1573, fecha en que Felipe II expide las famosas - Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, que estuvieron en vigor hasta el año de 1776.

Estas Ordenanzas se limitan a legislar sobre la fundación de poblaciones en la Nueva España. En los capítulos de estas ordenanzas se consideran las condiciones de salubridad del - lugar, así mismo se tomaba en cuenta la situación geográfica buscando clima templado, tierra fértil y abundante en pastos montes y agua para beber y para regadío, de fáciles vías de comunicación con acceso a los materiales de construcción y, - de preferencia, poblada de indios para predicarles el evan- - gelio. Una vez elegido el lugar para la población, el gober- - nador señalaba la categoría que le correspondía, se integra- - ba el consejo y se establecía el gobierno de la población - - nombrando a los miembros que la integrarían. Se convocaba a - las personas que quisieren ir a establecerse en la pobla- - ción fundada, excluyendo a los que ya tuvieran solares en - - otras poblaciones, en fin, se señalaban los requisitos y for

(26) Ochoa Campos, op. cit., p. 110.

malidades de población señaladas en las Ordenanzas de 1573,-- trataban se subsanar todas las dificultades sin descuidar el principio de autoridad, el orden y las razones de convivencia pública. (27)

Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 y las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias -- influyeron notablemente para el desarrollo de las primeras -- comunidades municipales en la época colonial. Desde el punto de vista legislativo constituyeron un reflejo en el desarrollo del sistema federal, al mismo tiempo que representa el -- florecimiento de la función legislativa de los Ayuntamien- -- tos.

Las Ordenanzas de Intendentes.

El establecimiento del régimen de intendencias en la Nueva -- España a fines del siglo XVIII (1767) trae como consecuencia la decadencia de los Municipios.

Durante este régimen se dictan las Ordenanzas de Inten- -- dentes de 1786, las cuales aniquilan totalmente la autonomía municipal, con esta medida se refuerza la centralización del Municipio colonial. Con base en ella se nombraron intenden- -- tes reales para lograr un mayor control de los diversos- -- asuntos municipales, primordialmente el de hacienda que se -- había descuidado considerablemente. De esta forma se asentó

(27) Ibidem., p. 115.

la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del Cabildo con lo que la esfera de acción de los Municipios se vió menguada por completo.

Independientemente de reorganizar la hacienda, el establecimiento de este sistema de intendencias se encaminó fundamentalmente a contrarrestar la influencia de los criollos en los Ayuntamientos, que se había hecho sentir a medida que aumentaba su ilustración, riqueza y ambición política. (28)

La Recopilación de las Leyes de Indias.

Recibieron la denominación de Leyes de Indias las dictadas principalmente por los Monarcas españoles, en los inicios de la época colonial hasta 1665, a través de los legisladores españoles, para el gobierno de las colonias americanas; además de las dictadas por los Virreyes, Presidentes y Audiencias, Gobernadores, Alcaldes Mayores, Corregidores; asimismo se llaman las elaboradas por los Cabildos municipales; su volumen mayor estaba constituido especialmente por las reales cédulas y las reales órdenes, así como por las ordenanzas y reales provisiones, instrucciones y pragmáticas, sin pretender con esta enumeración agotar el cuadro de las disposiciones legislativas emanadas de la Nueva España. Se conoce con dicho nombre a la recopilación que de ellas se hizo en 1680.

(28) Gamás Torruco, op. cit., pp. 195, 196.

2.3. Desarrollo histórico constitucional del artículo 115- en relación a la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.

2.3.1. Consagración del Municipio Libre.

Iniciaremos el estudio de este inciso haciendo una breve - referencia del reconocimiento constitucional del Municipio - Libre preceptuado en el artículo 115 de la Constitución Polí- tica de los Estados Unidos Mexicanos.

La institución del Municipio Libre no fue incorporado - - plenamente a un documento constitucional, sino hasta el año - de 1917.

Así tenemos que, en el México Independiente es reconocida la existencia de los Municipios en:

a) La Constitución de Cádiz promulgada en México el 30 - de septiembre de 1812.

b) El Decreto Constitucional para la Libertad de la Amé- rica Mexicana de 23 de octubre de 1814.

c) El Decreto del Congreso Constituyente de 28 de febra- ro de 1822.

d) Las Siete Leyes Constitucionales Centralistas de 30 - de diciembre de 1836, y

e) Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Inexplicablemente los documentos políticos de Hidalgo y - López Rayón, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, el Acta de Reforma de 1847 que señala el regreso del Federalismo, o la misma Constitución de 1857, no lo contiene en - sus disposiciones y dejan en libertad a los Estados para - - adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior.

"Las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia - de los Municipios y fueron las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por orga - nizarlos y darles vida". (29)

En esta etapa de imprecisión jurídica respecto al Municipi - pio, dio lugar a que en la época de reforma su organización - fuera desvirtuada, la imposición de jefes políticos, funcio - narios dependientes del Gobernador, hizo reaccionar a los - liberales con la finalidad de aniquilar a estas autoridades, y es a través de los planes revolucionarios (tanto el de San Luis como el Programa del Partido Liberal Mexicano) donde se asienta fundamentalmente la restauración del Municipio Libre, "que si bien existía en nuestro sistema administrativo-jurí - dico, adolecía de la consagración constitucional que ahora - tiene". (30)

(29) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México 1983, p. 149.

(30) Gutiérrez Salazar, op. cit., p. 3.

No es sino hasta las adiciones al Plan de Guadalupe* que en forma de decreto expidió el Primer Jefe del Ejecutivo -- Constitucional Venustiano Carranza el 26 de diciembre de -- 1914, proclamó el establecimiento de la libertad municipal -- como institución constitucional. Este plan viene a consti- -- tuir el antecedente inmediato del artículo 115 de la Consti- -- tución Política de 1917, en donde se considera al Municipio- -- Libre como la base de la división territorial y de la orga- -- nización política y administrativa de las entidades federati- -- vas, estableciéndose además, que no habrá ninguna autoridad- -- intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno de los Esta- -- dos, terminándose así con el odioso tutelaje de las prefectu- -- ras y jefes políticos que conculcaban los derechos ciudada- -- nos.

La institución del Municipio Libre como base de la divi- -- sión territorial y de la organización política y administra- -- tiva, viene a asumir con el paso del tiempo, la responsa -- bilidad de expedir sus disposiciones normativas como una ne- -- cesidad indiscutible.

* El Plan de Guadalupe fue proclamado el 26 de marzo de -- 1913 por Venustiano Carranza. El contenido de dicho -- Plan era únicamente de carácter político, cuyo objetivo -- era restablecer el orden constitucional en la República -- derrocando el régimen de Huerta; es por ello que no se -- contienen principios de reforma social y económico. No -- fue sino hasta más tarde cuando Carranza dio a su lucha -- un fuerte contenido social y agrario, establece un pro- -- grama concreto de reformas en las que se encuentran sus -- ideas relativas al Municipio.

2.3.2. Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos-a partir de la Constitución de 1917.

A partir de la Constitución de 1917 en que se consagra el - Municipio Libre, se han hecho reformas al artículo 115 constitucional. En su texto original no incluía la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos, ni hacía referencia alguna sobre ningún tipo de reglamento, sin embargo, tradicionalmente los Ayuntamientos han expedido sus reglamentos.

Así, teníamos "Municipio que expedían sus reglamentos o - bandos en forma autónoma (los menos); Municipios a los que - las Legislaturas Estatales les fijaban bases para expedir - sus bandos o reglamentos (los menos); Municipios a los que - las Legislaturas Estatales les imponían sus reglamentos (los más), y Municipios en los que los Gobernadores les imponían - sus reglamentos, de ahí que no había ni uniformidad ni congruencia en contenido; lo que motiva que los Ayuntamientos - gobernaran con absoluto desconocimiento de facultades y funciones, guiados por criterios personales del gobernante en - turno". (31)

Ante tal situación surgieron polémicas sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad del reglamento expedido - por la autoridad municipal. Así tenemos que, los Ayuntamientos que expedían sus reglamentos, se consideraba como una -

(31) Herrera González, Ramón. "Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos". Consulta Popular para la Reforma Municipal, op. cit., p. 136.

facultad derivada a manera supletoria del contenido de la -
fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna, al consi-
derar al Ayuntamiento como representante del Poder Ejecutivo
en la esfera de competencia municipal, y en algunos casos -
del artículo 27 de la misma Constitución Federal.

Esta situación motivó que el 18 de enero de 1966, la Su-
prema Corte de Justicia de la Nación basandose en las funcio-
nes específicas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judi-
cial, emitiera una ejecutoria en el sentido de negar a los -
Municipios facultades para legislar sobre sus reglamentos. -
En ella se sostiene la tesis de que los Municipios son - - -
"instituciones administrativas que corresponden a la descen-
tralización territorial o por región, tienen un cuerpo cole-
giado con facultades decisorias que es el Ayuntamiento y - -
una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquél, que es
el Presidente Municipal; y su función se limita a la gestión
de los asuntos administrativos de carácter puramente local,
mediante la realización de actos administrativos creadores -
de situaciones jurídicas concretas e individuales y no gene-
rales ni abstractas como son los actos legislativos". (32)

El Municipio no es como afirma la Suprema Corte de Justi-
cia de la Nación, una mera institución administrativa que - -
corresponde a la descentralización territorial o por región -
y que por su misma naturaleza sólo se limita a la realiza- -
ción de actividades puramente administrativas; sino que el -

(32) Ochoa Campos, op. cit., p. 516.

Municipio es instancia de *organización* política y administrativa y así lo expresa claramente el artículo 115 constitucional al señalar que el Municipio Libre no solamente es la base de la organización administrativa, sino que además, de la organización política y de la división territorial.

Y además, la ejecutoria afirma que los Ayuntamientos no están facultados para expedir reglamentos y bandos municipales; criterio a todas luces erróneo, pues pasó desapercibido el contenido de los Artículos 16 y 21 constitucionales, en donde se reconoce la existencia de reglamentos gubernativos y de policía, y el contenido de las Leyes Orgánicas Municipales expedidas por las Legislaturas Locales donde se facultaba a los Ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos que sean necesarios para el cabal logro de sus fines.

Fue hasta el 14 de noviembre de 1975 fecha en que presentó una iniciativa el Presidente de la República en turno y que se publicó el 6 de febrero de 1976, cuando por primera vez se habla de este tema, pues adicionó la fracción IV del artículo 115, dando a los Estados y a los Municipios facultades para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo referente a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia, es decir, la Ley General de Asentamientos Humanos. (33)

(33) Vid. Infra., p. 8.

Esa facultad Reglamentaria únicamente existía para los fines señalados específicamente, es decir, para expedir disposiciones normativas en el ámbito de su competencia en materia de desarrollo urbano municipal, y no abarcaba otro tema distinto de los mencionados.

A través de nuestra historia municipal tomada a partir de la Constitución de 1917 en que se consagra la institución municipal, nos damos cuenta que no se establece una definición precisa de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos. Es por ello que, en los últimos años ha cobrado fuerza una corriente de estudios del Municipio empeñado en que se subsanen éstas y otras definiciones, y de algunos gobiernos estatales que se han empeñado también, en estas últimas décadas, por superar los problemas internos de sus gobiernos, logrando avances significativos en los Municipios.

Así es como en las reformas y adiciones que el Constituyente Permanente hizo al artículo 115, según publicación en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, en donde se estipula la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos, al asentarse en la fracción II párrafo segundo que éstos "poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen-

Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". (34)

(34) Diario Oficial de la Federación. "Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, jueves tres de febrero de 1983, p. 7.

CAPITULO 3

LEGISLACION MUNICIPAL

La Legislación Municipal comprende el cuadro normativo en - que se desenvuelve el régimen municipal. Las Constituciones - de cada uno de los Estados, así como sus correspondientes - Leyes Orgánicas Municipales forman parte del Derecho Positi - vo Mexicano que contienen los fundamentos generales vigentes en que habrán de adecuarse los ordenamientos legales dicta - dos por los Cabildos como Cuerpos Colegiados Deliberantes y - Legisladores. (35) A continuación trataremos concretamen - te la Legislación Municipal, a partir de la cual se reafirma el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria de - los Ayuntamientos.

(35) Vid. Supra., p. 53, 55 y 56.

3.1. Función Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Derecho Positivo Mexicano.

Las Constituciones de los Estados de la República Mexicana se ocupan dentro de su articulado de legislar el gobierno municipal, señalando las características de sus propios Municipios, estableciendo las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, así como el de fijar los fundamentos generales para el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos, todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución Federal.

En el caso de su función Legislativa y Reglamentaria, el Derecho Positivo Mexicano reconoce a los Ayuntamientos el ejercicio de esta función. (36)

Así tenemos por ejemplo, en las Constituciones de los Estados de Aguascalientes, Durango, Guerrero y Jalisco se reproduce el principio que adopta y manda la Constitución Federal: "los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

(36) Ochoa Campos, Moisés. "La Estructura del Municipio Mexicano". El Municipio Mexicano. Volúmen II, Cuaderno no. 2. Secretaría de Gobernación, p. 45.

En las Constituciones de los Estados de México y Oaxaca - se señala en sus artículos 142 y 103 respectivamente que: - - "los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración - del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten".

En estas Constituciones que hemos enunciado, así como en las Constituciones de Baja California Sur, Guanajuato e - - - Hidalgo se manifiesta el ejercicio de la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos, "sin embargo, debe entenderse que esta facultad municipal en ningún caso estará sujeta a revisión y aprobación del Congreso del Estado". (37)

Así pues, la interpretación literal que se desprende del texto en cuestión de la Constitución General es de que: los Ayuntamientos son libres para expedir sus propios reglamentos, ésto es, no requieren para la validez de tales ordenamientos de la aprobación o ratificación previa de las Legislaturas locales; sin embargo, los ordenamientos jurídicos - que expidan deberán ajustarse a las bases normativas establecidas por los Congresos Locales.

La Función Legislativa de los Ayuntamientos consiste también, en parte, en el Derecho de iniciar leyes ante el Congreso Local. Ya desde antes de las recientes reformas y adiciones al artículo 115, en las diversas Constituciones de - -

(37) Ibidem., p. 49.

las Entidades Federativas se precisa el Derecho de los Ayuntamientos de iniciar leyes ante el Congreso del Estado sobre asuntos de su competencia.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se otorga facultad a los Ayuntamientos para iniciar leyes, formalmente corresponde de acuerdo a su artículo 71, sólo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

A pesar de ello, los Ayuntamientos tienen facultad para iniciar leyes únicamente sobre materias de su competencia, de acuerdo a las diversas Constituciones de cada uno de los Estados, que los facultan para tal efecto.

Por tal motivo es conveniente que la Carta Magna reconozca dentro de su articulado, la facultad de los Ayuntamientos para iniciar leyes sobre asuntos de su competencia, ya que si formalmente no es el autor de la ley sí interviene en el procedimiento de creación de la misma, por lo que materialmente considero que es un acto legislativo dada la naturaleza y el contenido del mismo y por los efectos que produce. (38)

(38) Vid. Supra., p. 77.

3.2. Bases Normativas. Ley Orgánica Municipal.

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal, -
corresponde a las Legislaturas Locales expedir las Bases Nor-
mativas, a través de las cuales preveer la actividad Legis-
lativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

El ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria -
de los Ayuntamientos se circunscribe "a las Bases Normativas
que deberán establecer las Legislaturas de los Estados", y -
así lo expresan en su dictamen las Comisiones Dictaminadoras
de la iniciativa, en el decreto que pretende reformar el - -
artículo 115 de la Constitución General de la República al -
señalar: "Las Comisiones quieren dejar asentado a este res-
pecto, que si bien es cierto que la emisión de una circular-
no puede sujetarse a normas estrictamente emitidas por un -
Congreso, advierten que el texto del segundo párrafo de la -
fracción II de la iniciativa marca una obligación a las Le-
gislaturas Locales, de permitir a los Ayuntamientos que rea-
licen libremente lo que el texto consigna, lo que por supues-
to habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y, desde -
luego, federal". (39)

De esta forma no debemos entender a las Bases Normativas-
expedidas por las Legislaturas de los Estados, como una res-

(39) Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del -
Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LII Legisla-
tura, Tomo I, no. 54, México, D.F., lunes 27 de diciem-
bre de 1982, p. 8.

tricción a la actividad normativa de los Ayuntamientos, sino que a través de ellas y de las leyes tanto federales como locales, el representante legal del Municipio podrá fundamentar su actividad, ya que se le ha otorgado plena libertad para que los Ayuntamientos elaboren sus propios ordenamientos jurídicos de acuerdo a sus necesidades y requerimientos propios.

Las Bases Normativas a que alude el precepto en cuestión figuran pues, en las respectivas Leyes Orgánicas del Municipio Libre de cada Estado de la República. (40)

Estas disposiciones legales que generalmente reciben el nombre de leyes Orgánicas Municipales, al decir de Mario Colín "son leyes reglamentarias del artículo 115 de la Constitución General de la República, así como de las disposiciones constitucionales de los Estados y de ninguna manera Leyes Orgánicas, ya que, como dice Tena Ramírez "la Ley Orgánica es aquella que regula el funcionamiento de los órganos del Estado ", y lo que hemos dado en llamar Ley Orgánica Municipal no reglamenta ningún órgano del Estado y por el contrario su funcionamiento estriba en la reglamentación de las disposiciones constitucionales que hemos señalado". (41)

El creciente desarrollo de las comunidades locales, la atribución de nuevas facultades legales a los Municipios,

(40) Ochoa Campos, op. cit., p. 46.

(41) Colín, Mario. El Municipio Libre. Colección Divulgación Universitaria 1978, p. 79.

obliga a éstos a contar con su propia Ley Reglamentaria Municipal, para lograr con ello la integración y una efectiva - autonomía municipal.

La Legislación Municipal comprende por lo tanto a la Ley-Reglamentaria del artículo 115 de la Constitución Federal y - la podemos definir como la ley que reglamenta el conjunto de disposiciones relativas al Municipio, que establece la Constitución General de la República y la Constitución Estatal.

3.2.1. Su Adecuación.

Las reformas constitucionales del 3 de febrero de 1983 establecen en su artículo segundo transitorio que "El Congreso - de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto pro- cederá a reformar y adicionar las leyes federales, así como- las Constituciones y leyes locales respectivamente para pro- veer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo . . ." Esto significa que el Constituyente Perma- nente otorga un plazo de un año, es decir, hasta el 3 de fe- brero de 1984 para que el Congreso Local adecúe su legisla- ción: Constitución Política del Estado, Ley Orgánica Municip- al, Ley de Hacienda y demás legislación involucrada para re- formarla y hacerla acorde con el artículo 115 reformado.

De las diversas legislaturas de los Estados que han ade- cuado su respectiva Ley Orgánica Municipal conforme al tiem- po requerido están por ejemplo, la de los Estados de Oaxaca-

y Puebla de 2 de febrero de 1984, Quintana Roo de 21 de noviembre de 1983, San Luis Potosí de 31 de diciembre de 1983, Morelos de 29 de diciembre de 1983.

En estas leyes se transcribe textualmente lo preceptuado por el artículo 115 de la Constitución Federal en relación a la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

También han adecuado su Ley Orgánica Municipal conforme a lo previsto en el artículo 115 reformado, para la expedición de los ordenamientos jurídicos municipales los Estados de Veracruz, Tabasco, Nayarit, Jalisco, Campeche, Baja California Sur, Aguascalientes, Tamaulipas.

Es evidente que haya 31 Leyes Orgánicas Municipales - - - de conformidad con las características peculiares de cada Estado. La realidad nos demuestra la imposibilidad de contar con una sola ley aplicable por igual para todos o para un número determinado de Estados. La exposición de motivos que el Ejecutivo de la Nación envió al Congreso de la República del artículo 115 para reformar, así lo señala al asentar que: - - " . . . se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y Leyes *Locales*, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada uno de las entidades federativas"; - dentro de los Estados se dan incluso marcadas diferencias - - entre sus municipalidades.

Así tenemos que en los 2,378 Municipios que componen el territorio nacional (42) tenemos Municipios rurales, Municipios suburbanos, Municipios urbanos y Municipios metropolitanos (43) los primeros con una organización simple, los segundos con una organización compleja y áltamente desarrollada, esta circunstancia es producto de la manifiesta heterogeneidad de Municipios, siendo por ello de gran importancia que cada Estado de la República cuente con su Ley Orgánica Municipal, las que habrán de contener las Bases Normativas para un adecuado desarrollo del régimen municipal.

3.2.2. Su contenido

El contenido de todas esas leyes, conllevan elementos básicos para reglamentar las disposiciones contenidas en el artículo 115, el Centro Nacional de Estudios Municipales - - - (C.N.E.M.) de la Secretaría de Gobernación resume de la siguiente manera las materias en que se subdividen las Leyes Orgánicas Municipales.

ESTRUCTURA MUNICIPAL: Disposiciones Generales; de la Organización territorial; de la creación, supresión y modifica--

- (42) A diferencia de muchos autores que sólo dan cifras -- aproximadas, el C.N.E.M., publica a través del boletín no. 3 "El Municipio" con fecha 15 de febrero de 1985, la cifra más reciente y verdadera del número de Municipios que forman el territorio nacional que es de 2378.
- (43) Manual de Administración Municipal, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981, p. 39.

ción de Municipios y centros de población; de la población.

REGIMEN GUBERNAMENTAL: de la integración e instalación de los Ayuntamientos; del Funcionamiento de los Ayuntamientos; de las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos; de las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales; de los Síndicos; de los regidores; de las comisiones.

ORGANISMOS AUXILIARES: de las autoridades auxiliares; de las comisiones de planificación y desarrollo; de los consejos de colaboración municipal.

REGIMEN ADMINISTRATIVO: de la Secretaría Municipal; de la Hacienda Municipal; de los actos administrativos municipales.

DEL DESARROLLO MUNICIPAL: Del desarrollo urbano municipal; de los servicios públicos; de la municipalización; del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones.

SEGURIDAD PUBLICA: de los cuerpos de seguridad municipal; de las atribuciones de la policía; del reclutamiento y sus requisitos; del personal; de los grados, jerarquías, nombramientos y patentes; mando y comando.

DEL PATRIMONIO MUNICIPAL: de los bienes Municipales.

DE LA JUSTICIA MUNICIPAL: de los jueces y jurados; de los recursos administrativos.

LEGISLACION MUNICIPAL: del bando y reglamentos.

DE LA SUPLENCIA Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES: faltas y licencias de los funcionarios y empleados municipales; de la remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento; de la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales.

DE LA COLABORACION ENTRE EL MUNICIPIO Y EL ESTADO: asesoría municipal. (44)

Concretando en el tema objeto de nuestro trabajo, esta ley fija las bases normativas para la expedición de los ordenamientos jurídicos municipales: se previenen las materias a reglamentar y los requisitos de validez que deberán cumplir las disposiciones normativas de los Municipios. (45) De esta forma se determina el ámbito de competencia municipal, tanto respecto de la Federación como frente al ámbito estatal; esta delimitación de competencias legislativas y reglamentarias constituye un beneficio evidente para los Ayuntamientos que verán definida su actuación con mayor atingencia reafirmando su potestad jurídica que tradicionalmente han tenido para regir y dirigir la vida local de la entidad municipal.

(44) Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. México, diciembre de 1985, pp. 193, 194.

(45) Vid. Supra., pp. 56-58.

3.3. Reglamentos Municipales.

Otro de los cuerpos normativos que forman parte de la legislación municipal, están los reglamentos municipales, que son creados por los Organos Colegiados Deliberantes denominados Ayuntamientos y que son obligatorios para todos los habitantes del Municipio.

A continuación analizaremos concretamente el órgano municipal encargado de dictar los ordenamientos jurídicos municipales, su estructura y funcionamiento; señalaremos las materias que le corresponde reglamentar, las características de los ordenamientos jurídicos que dicte, así mismo haremos una clasificación de los reglamentos más usuales entre la comunidad municipal.

3.3.1. El Cabildo como Cuerpo Colegiado, Deliberante y Legislador.

El Ayuntamiento llamado también Cabildo o Consejo es un órgano Colegiado, Deliberante y Legislador, de elección popular, con autoridad jurídica y patrimonio propio, encargado de establecer y definir las políticas, criterios y acciones con que deban manejarse los asuntos del gobierno municipal. (46) Sólo como Cuerpo Colegiado Deliberante puede realizar esta función, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

(46) Reglamento Interior del Ayuntamiento. Modelo. Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p. 1.

La parte ejecutiva de la administración se delega en el -
 Presidente Municipal que forma parte también del Ayuntamiento
 como Presidente del Consejo. (47)

Al decir de Andrés Serra Rojas, la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los -
 actos materiales que tienen por finalidad la prestación de -
 un servicio o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o -
 con los particulares regulados por el interés general y bajo un régimen de policía y control. (48)

A nivel municipal, la función ejecutiva o administrativa radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor -
 llamado Presidencia Municipal, cuyo titular es el Presidente Municipal o Alcalde.

Para el ejercicio de esta función, la presidencia cuenta con una organización administrativa interna, cuyos quehaceres se diversifican de acuerdo a ramos concretos.

Además del Presidente Municipal, el Ayuntamiento está -
 integrado por uno o más síndicos y el número de regidores -
 que establezca la Ley Orgánica Municipal.

- (47) Montaña, Agustín. Manual de Administración Municipal.-
 Editorial Trillas. México 1978, p. 14.
- (48) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I.- -
 Editorial Porrúa, S.A., México, 1974 p. 149.

De esta forma el Ayuntamiento, como Cuerpo Colegiado, Deliberante y Legislador, de elección popular directa, se integrará para el ejercicio de la Facultad Legislativa y Reglamentaria.

Los Ayuntamientos tienen doble función:

a) Como Cuerpo Colegiado Deliberante realiza la función Legislativa y Reglamentaria, que consiste en la expedición del bando de policía y buen gobierno, formular y remitir al Congreso Local para su aprobación su presupuesto de ingresos y la cuenta pública, elaborar las iniciativas de leyes para remitirlas al Congreso Local que se refieren a materia municipal y la expedición de los demás reglamentos municipales. - (49)

b) La función de inspección y auditoría, concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten, y esa función es ejercida por conducto de los síndicos o comisiones nombradas al efecto. (50)

Así pues, el Cabildo como Cuerpo Colegiado Deliberante en función de la actividad Legislativa y Reglamentaria dicta las normas jurídicas de general observancia dentro de su circunscripción territorial, por lo que constituyen actos legislativos municipales.

(49) Vid. Supra., pp. 76-78.

(50) Montaña, Agustín, op. cit., p. 15.

Los actos legislativos que realice el Cabildo tomará en cuenta la situación geográfica, el número de sus habitantes, la cultura media del núcleo social, los recursos naturales el desarrollo económico y político del asentamiento humano del Municipio; factores esenciales que determinarán las pautas a seguir en la satisfacción de esas necesidades colectivas que surgen debido a las relaciones de vecindad y de convivencia social. A partir de esos factores, el Cabildo como Órgano de autoridad supremo del Municipio adoptará los ordenamientos jurídicos adecuados para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad.

3.3.2. Características de los Ordenamientos Jurídicos Municipales.

Las disposiciones normativas municipales como los bandos y los reglamentos contienen normas de general observancia en su ámbito municipal, es decir, que van dirigidas a todos los habitantes del Municipio.

De tal manera que los ordenamientos jurídicos dictados por los Ayuntamientos están constituidos por un elemento material que radica en los caracteres de la norma legal, que al decir de Ochoa Campos son los siguientes:

- a) su carácter obligatorio impuesto por el poder público,
- b) que produzca efectos generales,
- c) que se establezca en términos abstractos.

De esta forma "la norma expedida por el Cabildo cumple- - por consiguiente con las características de obligatoriedad, - generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia".(51)

Los ordenamientos jurídicos municipales son permanentes, - quiere decir que el ejercicio de los derechos y el cumpli- - miento de las obligaciones emanados de dichos ordenamientos - no se extingue, de tal manera que su obligatoriedad deriva - de la vigencia de estas disposiciones normativas.

Son abstractas e impersonales, significa que al ser crea- - das las disposiciones normativas municipales se refieren a - un número indeterminado e indeterminable de casos.

Al igual que las características de las normas jurídicas - emanadas del Órgano legislativo federal o local (52), obser- - vamos que los ordenamientos jurídicos emanados de la autori- - dad pública municipal, por ser tales, contienen así mismo un - elemento material que radica en los caracteres de la norma - legal, tal y como lo hemos señalado anteriormente, por lo - que constituyen actos legislativos municipales.

3.3.3. Ambito de ejercicio o materia de competencia.

El artículo 115, señala el ámbito de ejercicio o dicho de- - otro modo, las materias en los cuales los Ayuntamientos ejer

(51) Ochoa Campos, op. cit., p. 49.

(52) Vid. Supra., p. 73.

citan la facultad reglamentaria, sin embargo no establece limitaciones, los reglamentos podrán regular cualquier aspecto de la vida municipal, siempre y cuando, se sujeten a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados.

De acuerdo al artículo en cuestión las materias a reglamentar por el Ayuntamiento son las siguientes:

- a) Bando de Policía y Buen Gobierno.
- b) Disposiciones Administrativas de Observancia General.
- c) Organización Interna.
- d) Regulación de los Servicios Públicos.
- e) Administración de la Hacienda Municipal.
- f) Formulación, aprobación y control del presupuesto de egresos.
- g) Formulación, aprobación y administración de zonas y planes de desarrollo urbano.
- h) Control y vigilancia de la utilización del suelo.
- i) Aspectos relativos a las construcciones.
- j) Regulación de las relaciones laborales con sus trabajadores.

3.3.4. Ordenamientos Jurídicos Municipales: Reglamentos, Bandos de Policía y Buen Gobierno, -
Circulares y Disposiciones Administrativas -
de observancia General.

Por mandato constitucional los Ayuntamientos tienen la responsabilidad de expedir sus propios ordenamientos jurídicos.

De acuerdo a la fracción II del artículo 115, los ordenamientos jurídicos municipales son: los bandos de policía y - buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones - administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Ya hemos expresado en páginas anteriores que el Municipio como persona jurídica de derecho público ejerce sus derechos y obligaciones, significa que se le reconoce al Municipio la facultad reglamentaria para regular la actividad local de su entidad, y es precisamente a través de su órgano - representativo, el Ayuntamiento como Cuerpo Deliberante, Colegiado y Legislador quien tiene la competencia de elaborar los ordenamientos jurídicos sobre materias que se comprenden dentro del área territorial del Municipio.

REGLAMENTOS MUNICIPALES

La reglamentación municipal forma parte muy importante del marco jurídico del Municipio, ya que regula los diversos aspectos contemplados en las Constituciones Federal y Estatal, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Desarrollo Urbano y -

Leyes de Fraccionamiento entre otras. (53)

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

A través de un estudio realizado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en el sexenio pasado, los reglamentos municipales los agrupan en cuatro tipos:

a) Los que establecen y regulan la integración y el funcionamiento interior del Ayuntamiento y tiene como base la Constitución Estatal y la Ley Orgánica Municipal. Como ejemplo de ellos podríamos citar a los Reglamentos Interiores de los Ayuntamientos. (54)

b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio y tiene como base la Ley Orgánica Municipal. Como ejemplo de ellos podrían ser los Reglamentos de la Administración Municipal. (55)

(53) Vid. Infra., pp. 7-9.

(54) Modelo. Reglamento Interior de los Ayuntamientos. Instituto Nacional de Administración Pública, ver anexo - no. 1 al final de este trabajo.

(55) Modelo. Reglamento de Administración Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, ver anexo - no. 2 al final de este trabajo.

c) Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos y tienen como base la Constitución y la Ley Orgánica Municipal. Son ejemplo de éstos, los reglamentos de limpieza, de mercados, rastros, - - - alumbrado público, etc.

d) Los que establecen y regulan la actividad de los particulares y afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria. Como ejemplo podríamos citar los reglamentos de salones de belleza, tintorerías, espectáculos públicos, etc. (56)

La Constitución General no establece limitaciones en cuanto al número de reglamentos municipales, puede haber cuantos sean necesarios para la vida municipal y de acuerdo a los factores propios de cada entidad, siempre y cuando se adecúen a las bases normativas que para tal efecto dicten las Legislaturas de los Estados. El propósito de los modelos de reglamentos elaborados por el Instituto Nacional de Administración Pública es, de que se contengan en estos instrumentos los elementos básicos a efecto de garantizar la legalidad y aplicación de los mismos; recomiendan sobre todo, a los representantes del Cabildo que al tomar como guía y orientación los modelos para la elaboración de los reglamentos municipales, tomen en cuenta las circunstancias propias de cada Municipio, así como las disposiciones legales que tengan vigencia en cada Entidad Federativa fundamentalmente-

la Constitución Política del Estado respectivo y la Ley Orgánica Municipal.

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

BANDO. Es "el anuncio público de una cosa, vg. de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia hecho - por persona autorizada o por voz del pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo, -y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente". (57)

El término Bando es adoptado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción II, párrafo segundo del artículo 115 como una forma de diferenciar la actividad municipal.

En épocas pasadas, la forma de dar a conocer al público - el contenido de un Bando era fijando el documento en las esquinas de los lugares más frecuentadas, para que fuera leído y observado por los habitantes de la población municipal, - - actualmente en muy excepcionales ocasiones se practica esto, es recomendable propiciar nuevamente esta costumbre ancestral, para que los ciudadanos de la entidad se enteren del -

(57) Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Imprenta, Julio Le Chere y Compañía. Madrid 1881, p. 346.

contenido general de los ordenamientos. (58) Y es precisamente, a través del Bando de Policía y Buen Gobierno quien cumple la función de difusión de las normas que regulan la vida del Municipio.

El Bando de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal. Contiene un conjunto de disposiciones reglamentarias sobre la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y sobre normas legales que garanticen la tranquilidad y seguridad en el Municipio.

El contenido general de los Bandos de Policía y Buen Gobierno es resumido por el Instituto Nacional de Administración Pública de la siguiente manera:

DISPOSICIONES GENERALES: objetivos y fines del Municipio.

INTEGRACION DEL TERRITORIO MUNICIPAL: división política; autoridades auxiliares.

POBLACION MUNICIPAL: habitantes del Municipio; vecinos del Municipio; ciudadanos del Municipio, sus derechos y obligaciones; causas de la pérdida de la vecindad.

(58) Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. - Editorial Porrúa, S.A. la. Edición, México 1985, p.284.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL: autoridades municipales; órganos administrativos, sus atribuciones y funciones.

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL: su integración, su vigilancia; obligaciones fiscales de los habitantes y vecinos.

DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS: atribuciones y obligaciones del Municipio; derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes; lineamientos técnicos; formas de participación comunitaria.

SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES: definición e identificación; formas de administración; derechos y obligaciones de los usuarios; disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpieza, calles, parques y jardines.

ACTIVIDADES DE LOS PARTICULARES: disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, - - - industriales, comerciales y de servicios; disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos; normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento; disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y - - establecimientos públicos; normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley.

EL BIENESTAR SOCIAL: acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el Municipio; disposiciones para la conservación de la salud pública; tareas y acciones-

de asistencia social; normas para la realización y fomento - de actos cívicos, culturales y deportivos.

EL ORDEN Y LA SEGURIDAD PÚBLICA: disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo; obligaciones y funciones de la policía preventiva municipal; normas para el tránsito de personas y de vehículos en vía pública; normas de seguridad contra incendios; funcionamiento del corral del consejo; normas para la realización de manifestaciones públicas.

INFRACCIONES Y SANCIONES: determinación de las faltas e infracciones al Bando de Policía y Buen Gobierno; determinación de las sanciones; normas para la aplicación de sanciones. (59)

CIRCULARES

Al lado de los reglamentos suelen colocarse las circulares - que también son expedidas por los Ayuntamientos. Y en vista de la variedad de criterios que interpretan su naturaleza, - así como la diversidad de usos que se les ha dado es necesario examinar cada caso para determinar cuándo la circular - tiene el mismo carácter del reglamento y por tanto efectos -

(59) Instituto Nacional de Administración Pública. Centro - de Estudios de Administración Municipal. "Bando de - - Policía y Buen Gobierno". Guía Técnica no. 2. La Regla - mentación Municipal. México, 1985, pp. 4-6.

externos generales y cuándo es simplemente un acto interno - de algún órgano administrativo sin consecuencias jurídicas - para los particulares. En el segundo caso que es el más frecuente, las circulares contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretaciones de - normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos. (60)

DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE CARACTER GENERAL.

Por último creemos que el término "Disposiciones Administrativas de carácter general", se refiere a otro tipo de circulares antes mencionadas, o sea, las que son externas y afectan a los particulares, pues las otras disposiciones administrativas que conocemos -decretos, permisos, licencias y autorizaciones-, son de carácter particular y no entran dentro - del supuesto del artículo analizado. Este tipo de circulares deberán publicarse en el Boletín Oficial del Ayuntamiento para que se conozcan las decisiones, interpretaciones o normas generales de apreciación que ellas contengan. (61)

Al haberse insertado en la norma primaria el enunciado de que los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares

- (60) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México 1985, p. 114.
- (61) Fernández del Valle y C., Justo D. "Los Reglamentos - dentro del Régimen Municipal". Consulta Popular para la Reforma Municipal, op. cit., p. 91.

y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones" inequívocamente significa el ejercicio de la potestad jurídica por parte de los Ayuntamientos.

Desde luego, cabe hacer notar que a través de la historia de los Municipios, se ha pretendido sostener el criterio de la incapacidad de los representantes de éstos, en las funciones no sólo normativas, sino en las demás a que está obligado, ". . . nada es más ridículo que el pretender justificar una serie de actos de violencia bajo el amparo de una imaginada incapacidad de la población urbana para gobernarse así misma, cuando la historia por una parte, nos muestra a las poblaciones, germen del Estado actual, dignas bajo todos conceptos libres y gobernándose así mismas con un gran tino y una gran medida, . . ." (62)

Podemos afirmar entonces, que se ha dado un paso muy importante, al reconocer constitucionalmente la función normativa de los Ayuntamientos, pero que sin embargo es un reto al que tiene que enfrentarse la entidad municipal para hacer auténtico dicho principio.

(62) Castorena, J. Jesús. El Problema Municipal. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. Colección de Clásicos del Municipalismo Mexicano. Reedición 1982, p. 92.

CAPITULO 4

FUNCION LEGISLATIVA Y REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

La actividad del Estado se desenvuelve a través de sus órganos de poder o autoridades públicas, quienes habrán de actuar en sus respectivas esferas competenciales y dentro de los límites señalados por la ley, es decir, su función debe estar autorizada por disposiciones legales. En páginas anteriores hemos estudiado el fundamento constitucional que otorga al Ayuntamiento como autoridad pública municipal la Facultad Legislativa y Reglamentaria, así mismo hemos señalado que el Municipio cuenta con una esfera particular de competencia en la que habrán de ejercer su función normativa de acuerdo, también, a los fundamentos generales establecidos en la legislación municipal.

Corresponde en este capítulo estudiar la función legislativa constitucional desde el punto de vista formal y material como una de las múltiples funciones a desarrollar por el Estado a través de sus órganos de poder o autoridades públicas correspondientes; específicamente y como tema central de nuestro trabajo analizaremos la facultad de los Ayuntamientos para realizar actos legislativos y reglamentarios desde el punto de vista material.

4.1. La Naturaleza Jurídica de las Funciones del Estado.

Para entrar al estudio de la Función Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos, antes debemos precisar la naturaleza de las funciones del Estado, mismas que se descomponen en una serie de actividades que le compete ejercitar de acuerdo con su propia naturaleza, para así comprender el desarrollo del tema en cuestión.

Para el desempeño de sus funciones la Federación se ha dividido en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, con las atribuciones siguientes; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos concretos (artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

4.1.1. Criterio Formal y Material de los actos jurídicos aplicado a las funciones del Estado.

Las funciones del Estado tienen una doble eficacia una de carácter formal y otra de carácter material, Acosta Romero, lo explica de la siguiente forma:

«a) El criterio formal consiste en atribuirle al acto la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales, este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico, así, serán actos legislativos absolutamente todos los que realice el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras por separado; actos juris-

dicionales todos los que emanan de los órganos del poder judicial, y actos administrativos todos aquellos cuyo sujeto sea un órgano administrativo.

b) El criterio material, intrínseco o esencial trata de perfilar los caracteres específicos de cada uno de esos actos basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos". (63)

Este último criterio significa que no se toma en cuenta el órgano que realiza la función del Estado, únicamente se considera el contenido o datos esenciales del acto. De tal manera que las disposiciones legislativas en el sentido material dictadas por el Estado, a través del órgano o autoridad pública correspondiente, para ser tales, se requiere determinar los caracteres esenciales para saber si verdaderamente son actos legislativos desde el punto de vista material.

De la clasificación de las funciones del Estado en Ejecutivas, Legislativas y Judiciales, se deriva el principio tradicional de que a cada poder corresponde una función y a cada función una clase específica de actos según la teoría de la separación de poderes.

La realidad demuestra que este principio en su concepto ortodoxo está en crisis como lo señala el Dr. Acosta Romero debido a los constantes cambios y exigencias que se dan en la

(63) Acosta Romero, op. cit., p. 368.

sociedad, por lo que el Estado, al realizar sus actividades a través de las autoridades públicas, requiere aplicar el criterio de la formalidad o materialidad de los actos jurídicos para determinar la verdadera naturaleza jurídica de las funciones del Estado.

No obstante lo anterior, todavía en la práctica es posible aplicar el principio de la división de poderes, si entendemos que la idea primordial consiste en el reparto del poder entre diferentes órganos. No tanto para aislarlos, sino por el contrario, para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; esto es en esencia y así debemos entenderlo: es para evitar la concentración excesiva en las manos de un sólo órgano, concentración que sería peligrosa para la democracia municipal, esto además garantiza la regularidad del funcionamiento de las diferentes actividades que presta el Ayuntamiento.

Repetiendo lo expuesto en el capítulo primero de este trabajo, el Municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, constituye en sí un órgano del poder público legalmente reconocido como tal no solamente por la Constitución Federal sino que también a nivel doctrinario, a través del cual, y haciendo uso de su carácter político administrativo, podrá hacer uso de sus facultades constitucionales y legales con absoluta autonomía.

La Función Legislativa y Reglamentaria señalada implícitamente en el texto constitucional como uno de los atributos -

de los Ayuntamientos, a partir de esta base de interpretación y de lo expuesto en el párrafo anterior es el motivo que justifica la necesidad de tratar esta actividad de los Ayuntamientos desde el punto de vista material.

4.2. Función Legislativa Constitucional.

De acuerdo con el régimen que organiza al Estado Mexicano encontramos que la facultad de expedir leyes compete al Congreso de la Unión y a los Congresos Locales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Desde el punto de vista formal la función legislativa la realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores. (artículo 50 constitucional)

Al decir de García Maynes, "la legislación podríamos definir la como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes". (64)

La Ley como producto de la actividad de una autoridad o poder público es una norma jurídica que regula la conducta entre particulares, entre particulares y órganos del Estado y entre entidades del poder público.

(64) XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. Derecho Legislativo Mexicano, México 1973, p. 178.

A nivel Federal, el órgano que desempeña la función legislativa es el Congreso General, y su función primordial es la de crear leyes que posibiliten el desarrollo del país y la convivencia social. Así es como formalmente el Congreso Federal es el depositario de la Facultad Legislativa.

La norma jurídica expedida por el órgano o autoridad pública contiene una serie de características propias, es decir, "la norma debe ser de efectos generales, no regula casos concretos, sino que vale para un número indefinido de actos y de hechos que caen dentro de su hipótesis normativa; es también obligatoria e inviolable, en caso contrario dejaría de ser una manifestación del derecho y perdería su fuerza normativa; es abstracta porque no mira a un caso singular, su expresión se hace en términos hipotéticos y su aplicación depende de que se presenten o se hagan tangibles los supuestos previstos por la ley; es permanente porque los derechos que otorga y las obligaciones que impone, no se extinguen por su ejercicio o cumplimiento y tampoco puede ser modificado lisa y llanamente por una conducta contraria a su contenido". (65)

La forma de creación de las leyes se encuentra prevista en la propia constitución, que en su artículo 71 señala que el derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

(65) Ibidem., p. 180.

Así mismo la Carta enuncia las diversas etapas de creación legislativa, como son la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

Gabino Fraga define a la función legislativa desde el punto de vista formal "como la actividad que el Estado realiza - por conducto de sus órganos que, de acuerdo con el régimen - constitucional forman el Poder Legislativo". (66)

De acuerdo con el sistema federal los Estados de la República tendrán a su vez un Congreso Local que será manifestación de su Poder Legislativo. Desde el punto de vista formal el Congreso Local también tiene facultades legislativas.

Sabemos que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial realizan la función legislativa desde el punto de vista material.

De esta forma, Gabino Fraga explica la función legislativa desde el punto de vista material en el que prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, sólo se tiene presente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza la ley. (67)

(66) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 25a. Edición. - Editorial Porrúa, S.A., México 1973, p. 36.

(67) Ibidem., p. 37.

Los Ayuntamientos de acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, realizan también actos materialmente legislativos que es manifestación de la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

4.2.1. Función Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

Hasta aquí hemos visto de manera resumida, la naturaleza de las funciones del Estado a nivel federal y a nivel estatal, pero el artículo 115 fracción II que fue reformado y adicionado según publicación en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, establece que "los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley" y se agrega que los propios Ayuntamientos "poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

De esta forma, el Municipio como Órgano del Poder Público cuenta con facultades para expedir su propia legislación interna.

Formalmente el Municipio no cuenta con facultades legislativas, ésta se encuentra depositada, según ya lo indicamos en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas Locales, "sin embargo materialmente algunos de los actos de los

Ayuntamientos, pudieran considerarse de naturaleza legisla--
 tiva. Esto es, que si prescindimos del autor de la ley y --
 atendemos únicamente al producto de la actividad municipal, --
 podemos establecer que los Ayuntamientos realizan activida--
 des consideradas materialmente como legislativas" (68), --
 tal es el caso de las siguientes:

a) Formular y remitir al Congreso Local para su aproba--
 ción su presupuesto de ingresos y la cuenta pública.

b) Iniciar leyes ante el Congreso Local, relacionadas a --
 la actividad municipal.

c) Expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y los re--
 glamentos municipales.

Estas facultades municipales se encuentran previstas en --
 la legislación municipal y por su naturaleza deben encuadrar
 se dentro del ámbito legislativo.

Las funciones señaladas anteriormente significan, de he--
 cho actividades legislativas municipales, toda vez que:

Primero: constituye la presentación de las leyes de ingre--
 sos y la cuenta pública al Congreso Local, disposiciones --
 normativas elaboradas por los Ayuntamientos y remitidas a --

(68) Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu. Elementos jurídi--
co-históricos del Municipio en México. Dirección Gene--
 ral de Publicaciones. Universidad Nacional Autónoma de
 México, 1979; p. 105.

las Legislaturas Locales para su revisión y aprobación con objeto de realizar el presupuesto del ejercicio fiscal inmediato siguiente.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal correspondiente, toca al Regidor de Hacienda formular anualmente el presupuesto de ingresos del Municipio que regirá en el año siguiente. Así mismo corresponde a la Tesorería Municipal presentar al Ayuntamiento la cuenta del ejercicio anterior y remitirla a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local para su revisión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé esta función en su artículo 115 fracción IV de su último párrafo, al señalar que "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".

Segundo. Cuenta con la atribución de iniciar leyes ante el Congreso Local, toda vez que si formalmente no es el autor de la ley, sí interviene en el procedimiento legislativo de creación de la misma al poder presentar la iniciativa. Esta función se encuentra prevista en las Constituciones de cada uno de los Estados de la República, tal y como lo hemos estudiado anteriormente. (69)

(69) Vid. Infra., pp. 44 y 45.

Tercero. La expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos municipales se consideran también como función legislativa municipal ya que "contiene normas de general observancia en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales, dictados por cuerpos - Colegiados Deliberantes y Legisladores que son los Cabildos". (70)

En relación a la Facultad Reglamentaria podemos decir que, ésta se deposita en el Poder Ejecutivo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las - Entidades Federativas) de conformidad con lo señalado expresamente por la Constitución o que resulta implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

El Reglamento es una disposición de carácter legislativo expedida por el Ejecutivo, que se aplica a todas las personas cuya situación recae bajo su campo de acción.

Formalmente el Reglamento se distingue de la ley porque ésta por regla general emana del Poder Legislativo y el reglamento emana del Poder Ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento, por su contenido no difieren entre sí, ya que participan de las mismas características, es decir, son normas jurídicas generales, obligatorias e impersonales. (71)

(70) Ochoa Campos, op. cit., p. 48.

(71) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. - Editorial Porrúa, S. A., México, 1974, p. 214.

La Facultad Reglamentaria, también se ejerce a nivel municipal por el Ayuntamiento como Cuerpo Colegiado, Deliberante y Legislador, de conformidad con lo señalado expresamente -- por la Constitución General de la República.

Si constitucionalmente los Ayuntamientos están facultados para darse sus propios reglamentos debe considerarse que lo están para realizar actos materialmente legislativos. De tal manera que, "los reglamentos formulados por los Municipios -- son materialmente actos absolutamente legislativos" (72) ya que contienen normas de general observancia en su ámbito -- municipal. (73)

Anteriormente a las reformas y adiciones al artículo 115 -- no existía constitucionalmente la posibilidad de que los -- Ayuntamientos pudieran emitir reglamentos legislativos desde el punto de vista material, aunque de hecho ya existía entre los Ayuntamientos la posibilidad de regular su vida interna, surgiendo polémicas sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad de esta facultad. (74)

Al haberse reformado el artículo 115 estableciendo enfáticamente la facultad de los Ayuntamientos para expedir de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las -- legislaturas locales, sus bandos de policía y buen gobierno,

(72) Muñoz Virgilio, op. cit., p. 111

(73) Vid. Infra., pp. 56, 57.

(74) Vid. Infra., pp. 37-41.

los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, se supera y se purga cualquier vicio de anticonstitucionalidad que pudiese haber existido en aquellas leyes Orgánicas Municipales que ya concedían esa facultad con plenitud de efectos constitucionales a todos los Municipios del país - la expedición de sus reglamentos. (75)

En base a lo expuesto podemos observar que los reglamentos municipales (76), cuentan con los elementos necesarios para considerarse como actos legislativos desde el punto de vista material. Algunos de los elementos que se destacan las señalaremos enseguida:

a) Emanan de la autoridad pública municipal: el Cabildo, como Cuerpo Colegiado, Deliberante y Legislador, en virtud de la facultad que le confiere la Constitución General de la República.

b) Por los efectos que producen, constituyen normas - - jurídicas generales, obligatorias, abstractas, impersonales y permanentes. (77)

(75) Hidalgo Hernández, Francisco Javier. "Bases normativas para el ejercicio de las Facultades Reglamentarias de los Ayuntamientos". Consulta Popular para la Reforma Municipal. op. cit., p. 137.

(76) Vid. Infra., pp. 59-62.

(77) Vid. Infra., pp. 56, 57.

Y así, por todo lo anterior, podemos afirmar que los -- --
Ayuntamientos están dotados de facultades materialmente le--
gislativas y reglamentarias.

Por lo expuesto en el presente trabajo, estamos en posi--
bilidades de establecer un concepto general de la Facultad --
Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos: desde el --
punto de vista material, consiste en la realización de una --
serie de actividades de naturaleza legislativa emanadas de --
la autoridad pública municipal para regir y dirigir la vida--
local.

La Facultad típicamente Legislativa de los Ayuntamientos--
comprende:

Primero: formular y remitir al Congreso Local para su -- --
aprobación su presupuesto de ingresos y la cuanta pública.

Segundo: iniciar leyes ante el Congreso Local, relacio--
nadas a la actividad municipal.

Tercero: expedir los reglamentos y los bandos municipa--
les.

La Facultad típicamente Reglamentaria de los Ayuntamien--
tos consiste en dictar normas jurídicas de general observan--
cia y de aplicación exclusivamente local. Los reglamentos y--
los bandos municipales son ordenamientos jurídicos emanados--
de actos materialmente legislativos ya que contienen normas--
de general observancia en su ámbito municipal.

La Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos deriva entonces de la naturaleza jurídica de la entidad, ya que es un órgano del poder público, con personalidad jurídica 71 que le corresponde ejercer funciones constitucionales dentro del área territorial del Municipio para satisfacer las necesidades más apremiantes de la comunidad; por lo que materialmente requiere desarrollar la actividad normativa para regular todo el ejercicio de la competencia municipal.

Y como ha quedado demostrado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción II de su párrafo segundo, faculta a los Ayuntamientos para expedir sus propios ordenamientos jurídicos dentro de su ámbito municipal, por lo que su facultad Legislativa y Reglamentaria es la más importante y trascendente desde el punto de vista jurídico.

Hasta aquí hemos concluido el presente trabajo en el que se han estudiado los elementos jurídicos con los que cuenta el Ayuntamiento para el ejercicio de su facultad normativa desde el punto de vista material, corresponde a las autoridades tanto federales como estatales y municipales hacer que esta institución, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, actúe con plena libertad en su función normativa ya que es la base fundamental de su existencia jurídica y social; además que, en el desarrollo de esta actividad contribuye a la ordenación jurídica de la vida nacional.

CONCLUSIONES

Dado el desarrollo de las comunidades, y las costumbres que imperaban entre ellos, la vida jurídica de los Calpullis influyó necesariamente en épocas posteriores de nuestra historia municipalista para conformar la actual organización jurídica y social de las comunidades locales.

Históricamente observamos que se da una organización interna entre los Calpullis que conformaban las sociedades aborígenas más civilizadas de la época prehispánica, asentadas en lo que hoy constituye el territorio nacional, ya que se fundamentaba sobre la existencia de su propio derecho y costumbres particulares que regían exclusivamente a sus habitantes locales.

El Calpulli que viene a constituir el Municipio de los pueblos Nahuas, actuaba política y jurídicamente a través de las Asambleas y de los Consejos. Sus determinaciones se basaban en las costumbres tradicionales de la comunidad local, lo que viene a constituir su propio derecho consuetudinario. De tal manera que la libertad jurídica de que gozaron los Calpullis determinó la existencia de sus propias instituciones y costumbres jurídicas que hubieron de gobernar a la comunidad.

En los inicios de la época colonial, los Ayuntamientos gozaron de cierta autonomía para el ejercicio de la función la

gislativa, la cual consistía en la facultad que tenían para dictar sus propias leyes de carácter exclusivamente municipal y que no debían de contradecir a las dictadas por las autoridades superiores, quienes debían de aprobarlas en el término de dos años, pero mientras regían provisionalmente.

Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525 y las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias -- influyeron notablemente para el desarrollo de las primeras comunidades municipales en la época colonial. Desde el punto de vista legislativo constituyeron un reflejo en el desarrollo del sistema federal, al mismo tiempo que representa el florecimiento de la Función Legislativa de los Ayuntamientos.

Hemos tratado durante el desarrollo de la presente tesis una de las funciones primordiales de los Ayuntamientos como lo es la Facultad Legislativa y Reglamentaria, por considerar que a partir de ella el Ayuntamiento podrá fundamentar su actividad para regir y dirigir la vida local, por lo que a continuación daremos a conocer las conclusiones a que hemos llegado.

En la investigación y análisis de la Función Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos observamos que, los teóricos en la materia tratan con superficialidad lo relativo a este punto, la Propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente ni siquiera la adopta literalmente, a pesar de la naturaleza jurídica de la entidad local.

Como lo hemos expresado en el desarrollo del trabajo, el Municipio Mexicano, es un verdadero nivel de gobierno por ser la unidad primaria de la organización estatal. Al formar parte integrante de la Federación, corresponde, al igual que las otras dos esferas competenciales -la federal y la estatal- ejercer funciones públicas dentro de su ámbito territorial.

El Municipio libre al ser reconocido jurídicamente por la Constitución General como un órgano del Poder Público con personalidad jurídica, corresponde ejercer funciones no solamente de carácter administrativo, sino que también realiza funciones legislativas, económicas y sociopolíticas dentro de su circunscripción territorial.

Además, la misma Constitución Federal de la República expresa claramente en el artículo 115 que el Municipio libre no solamente es la base de la organización administrativa, sino que también, de la organización política y de la división territorial.

De esta forma observamos que, la Carta Fundamental de la Nación postula los principios básicos de la libertad municipal, de personalidad jurídica, de su carácter político administrativo, a través de ellos el Municipio cuenta con los mejores principios reconocidos por la Constitución General para estar en aptitud de resolver sus propias necesidades de una manera directa y expedita sin más intermediarios que la ley.

En relación a su función Legislativa y Reglamentaria desarrollada por el Ayuntamiento como representante legal del Municipio, la misma, tiende a regular todo el ejercicio de la competencia municipal. Esta función se ha venido desarrollando por el Ayuntamiento desde su creación legal.

En el texto original de la Constitución de 1917 en que se consagra la institución del Municipio Libre, no se incluye la facultad normativa de los Ayuntamientos; es por ello, que en nuestro medio, la mayoría de los juristas no reconocen funciones Legislativas y Reglamentarias a los Ayuntamientos, los hechos nos demuestran la necesidad que han tenido éstos para desarrollar dicha actividad.

Así tenemos que, antes de las reformas de 1983 al artículo 115 algunos de los Municipios a través de sus representantes legales han expedido sus propios ordenamientos jurídicos de carácter general; a la mayoría de ellos les eran impuestos los reglamentos de carácter municipal, ya sea por las Legislaturas de los Estados o por el Gobernante en turno, de lo que podemos concluir que de una o de otra forma los Ayuntamientos han requerido de ordenamientos jurídicos municipales para regular su vida interna.

Por primera vez en la historia del Municipio Mexicano se le ha dotado de facultades constitucionales a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general dentro de su circunscripción territorial, lo que significa que -- -- implícitamente se encuentra asentado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos.

Es entonces en las reformas y adiciones que el Constituyente Permanente realiza al artículo 115, según publicación en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de -- 1983, en donde se reafirma, en el párrafo segundo de la fracción II la existencia de la potestad jurídica que desde siempre ha tenido el Ayuntamiento.

La existencia de un orden jurídico interno expedido por el Ayuntamiento se encuentra circunscrito a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Constitución del Estado miembro de la Federación, a la Ley Orgánica Municipal correspondiente y a las demás leyes federales y estatales aplicables dentro del ámbito municipal; es a través de este marco jurídico propio, como la institución municipal -- fundamenta su actividad para regular la materia comunal.

En las Constituciones de cada uno de los Estados, así como en sus correspondientes Leyes Orgánicas Municipales es en donde se manifiesta el ejercicio de la facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos. Su autonomía jurídica radica en que los ordenamientos jurídicos que expidan, en ningún caso estarán sujetos a revisión y aprobación del Congreso del Estado; sin embargo, los reglamentos municipales --

que dicten deberán ajustarse a las bases normativas establecidas por los Congresos Locales, así como a la demás legislación involucrada en la materia municipal. A través de esta medida observamos que, se evita cualquier contrariedad que pudiera darse con la demás legislación expedida por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados.

Por otro lado consideramos, que no debemos entender a las bases normativas expedidas por las Legislaturas de los Estados, como una restricción a la actividad normativa de los Ayuntamientos, sino que a través de ellas y de las leyes tanto federales como locales que se refieran a materia municipal, el representante legal del Municipio podrá fundamentar su actividad ya que se le está otorgando plena libertad para que los Ayuntamientos elaboren sus propios ordenamientos jurídicos de acuerdo a sus necesidades y requerimientos propios.

En cuanto al contenido de las bases normativas, mismas que figuran en las respectivas Leyes Orgánicas del Municipio Libre de cada Estado de la República; en ellas se señalan las materias a reglamentar y los requisitos de validez que deberán cumplir las disposiciones normativas de los Ayuntamientos, de esta forma se delimita el ámbito de competencia tanto respecto de la Federación como frente al ámbito estatal; esta delimitación de competencias legislativas y reglamentarias constituye un beneficio evidente para los Ayuntamientos que verán definida su actuación con mayor atingencia

reafirmando su potestad jurídica, que tradicionalmente han -
venido desarrollando para su régimen interior.

Atenta a la naturaleza jurídica del Municipio Mexicano, -
que como lo hemos expresado en líneas atrás, al considerarlo
como nivel de gobierno, le corresponde el ejercicio de fun-
ciones públicas. A pesar de lo que expresa la teoría de la -
división o separación de poderes, sustentada por Montesquieu;
la misma se encuentra en decadencia, tal y como lo han demog-
trado diversos tratadistas contemporáneos, debido a los cong-
tantes cambios y exigencias que se dan en la sociedad.

La diversidad de funciones que corresponde ejercer al Es-
tado, aún cuando están atribuidas a un sólo orden jurídico -
de diversos órganos, no parte ni confunde por ello la unidad
del poder.

De tal forma que hemos seguido para nuestra investigación
la doctrina jurídica en el sentido de clasificar las funcio-
nes del Estado en dos categorías: formales, subjetivas u or-
gánicas, es decir, en el que se considera la naturaleza del
acto tomando en cuenta el órgano de donde emana y del procedi-
miento que se sigue para su creación; y, en materiales, in-
trínsecos o esenciales; en el que prescindiendo del autor -
del acto únicamente se considera la naturaleza intrínseca -
del mismo.

En base a lo anterior, observamos que, si desde el punto-
de vista formal, la función legislativa la realiza el Congre-

so de la Unión y las Legislaturas de los Estados de acuerdo a las Constituciones Políticas correspondientes, la cual consiste primordialmente en la expedición de las reglas jurídicas de observancia general en las que se les da el nombre específico de leyes; se considera que, desde el punto de vista material el Municipio como nivel de gobierno, a través de su representante legal el Ayuntamiento, crea actos legislativos y reglamentarios.

Es el Ayuntamiento, como Cuerpo Colegiado, Deliberante y Legislador, o sea el Cabildo, a quien corresponde el ejercicio de esa actividad normativa desarrollada dentro del área territorial del Municipio.

De tal forma que, la Facultad Legislativa a realizar por los Ayuntamientos, consideramos que es el punto de partida para fundamentar, concretar o especificar la actividad municipal, la cual consiste en la realización de una serie de actividades de naturaleza legislativa emanadas de la autoridad pública municipal para regir y dirigir la vida local, - tal es el caso de las siguientes:

- a) Formular y remitir al Congreso Local para su aprobación su presupuesto de ingresos y la cuanta pública;
- b) Iniciar leyes ante el Congreso Local relacionadas a la actividad municipal;
- c) Expedir el bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

En relación a la Facultad Reglamentaria constitucionalmente ésta corresponde en lo formal al Presidente de la República en el ámbito federal, y al Gobernador del Estado en las entidades federativas, de tal manera que el Reglamento formalmente es una decisión ejecutoria tomada por el Poder Ejecutivo; y desde el punto de vista material el Reglamento se identifica con la ley, porque participa de las mismas características de ella, es decir, contiene disposiciones de carácter general e impersonales que se oponen por ello a los actos administrativos no reglamentarios. En estos términos tenemos que, el reglamento materialmente es un acto de naturaleza legislativa.

Por consiguiente, podemos decir que los reglamentos y los bandos municipales expedidos por el Ayuntamiento son ordenamientos jurídicos emanados de actos materialmente legislativos, ya que contienen normas de general observancia en su ámbito municipal.

La Facultad Legislativa y Reglamentaria de los Ayuntamientos deriva entonces de la naturaleza jurídica de la entidad, ya que es un órgano del poder público, con personalidad jurídica a la que le corresponde ejercer funciones constitucionales dentro del área territorial del Municipio para satisfacer las necesidades más apremiantes de la comunidad; por lo que materialmente desarrolla la actividad normativa ya que es la más importante y trascendente desde el punto de vista jurídico no sólo para el gobierno municipal, sino para la ordenación jurídica de la vida nacional.

A N E X O 1
REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO *
(MODELO)

CAPITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. El presente reglamento tiene por objeto regular la integración y el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo del gobierno y la administración municipal.

Artículo 2o. El Ayuntamiento es un órgano Colegiado, Deliberante, de elección popular, con autoridad jurídica y patrimonio propio, encargado de establecer y definir las políticas, criterios y acciones con que deben manejarse los asuntos del gobierno municipal.

Artículo 3o. El Ayuntamiento durará en su encargo tres años que comenzarán a contarse a partir de la fecha de su instalación. Los miembros que lo integran no podrán ser reelectos para el período inmediato.

CAPITULO SEGUNDO
DE LA INTEGRACION, INSTALACION Y
RESIDENCIA.

* El Reglamento Interior del Ayuntamiento como modelo fue elaborado por el Instituto Nacional de Administración Pública en enero de 1985.

Artículo 4 . El Ayuntamiento estará integrado por el Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que determine la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 5o. De conformidad con la fecha señalada en la Ley Orgánica Municipal para la instalación del Ayuntamiento, en el Palacio Municipal o en el lugar que se designe para tal efecto, se reunirán los miembros electos, bajo la dirección del Presidente Municipal y se instalarán en sesión - solemne y pública.

Artículo 6o. El Presidente Municipal saliente deberá dar lectura a su informe de labores del cual entregará copia al Presidente Municipal entrante.

Artículo 7o. El Presidente Municipal entrante rendirá su protesta y tomará a su vez la protesta de los miembros - del Ayuntamiento entrante y lo declarará formalmente instalado.

Artículo 8o. El Ayuntamiento deberá residir en la cabecera municipal y tendrá su domicilio oficial en el edificio que ocupa el Palacio Municipal.

CAPITULO TERCERO

DE LAS FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 9o. Son facultades y Obligaciones del Ayuntamiento: las señaladas por la Ley Orgánica Municipal.

CAPITULO CUARTO
DE LAS FUNCIONES DE LOS MIEMBROS
DEL AYUNTAMIENTO.

Artículo 10o. El Presidente Municipal es el miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos y resoluciones tomados por el H. Ayuntamiento y es el responsable de la administración del Municipio.

Artículo 11o. Son funciones propias del Presidente Municipal: las establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 12o. El síndico es el miembro del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del Municipio; de procurar, promover y defender los intereses municipales, y de representarlo jurídicamente en las controversias y/o litigios en que éste fuere parte.

Artículo 13o. Son funciones propias del síndico: las establecidas por la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 14o. Los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar la buena marcha de todos los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos. Deberán dar cuenta al Ayuntamiento de las deficiencias detectadas y proponer las medidas adecuadas para corregirlas.

Artículo 15o. Los regidores tendrán las facultades y obligaciones que señale la Ley Orgánica Municipal.

CAPITULO QUINTO
DE LAS COMISIONES

Artículo 16o. Para la atención de los asuntos propios de la administración municipal, en la primera sesión de Cabildo que celebre el Ayuntamiento entrante se designarán las comisiones establecidas por la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 17o. Las comisiones tendrán como objetivo fundamental atender los asuntos que la comunidad presente en relación a los ramos correspondientes.

Artículo 18o. Las comisiones tendrán el carácter de permanentes dentro del período para el que fueron integradas.

Artículo 19o. Las comisiones que se nombren tendrán las atribuciones que en la misma sesión se aprueben y las que le otorgue la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 20o. Los regidores tendrán la obligación de vigilar el ramo de la administración que se les encomiende de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 21o. Los municipales que tengan encomendadas comisiones deberán sujetarse al cumplimiento de las obligaciones señaladas por la Ley Orgánica Municipal y este reglamento.

CAPITULO SEXTO
DEL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 22o. El Secretario será designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, conforme a los términos de la Ley Organica Municipal, no pudiendo recaer este nombramiento en la persona de alguno de los municipales.

Artículo 23o. El Secretario del Ayuntamiento, tendrá las facultades y obligaciones que le señala la Ley Orgánica Municipal y las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

Artículo 24o. El Secretario del Ayuntamiento asistirá a las sesiones de Cabildo con voz participativa pero sin voto, para informar del estado que guardan los negocios y para tomar nota de los asuntos, discusiones y acuerdos para formar el acta correspondiente.

Artículo 25o. El Secretario sólo podrá ser removido por causas graves y por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

CAPITULO SEPTIMO
DEL TESORERO MUNICIPAL

Artículo 26o. El Tesorero Municipal será nombrado por el Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, conforme a los términos de la Ley Orgánica Municipal, no pudiendo recaer este nombramiento en la persona de alguno de los municipales.

Artículo 27o. El Tesorero Municipal deberá ser de reconocida capacidad técnica y probada honestidad, debiendo otorgar fianza suficiente a juicio del Cabildo, para responder del manejo de la Hacienda Municipal.

Artículo 28o. El tesorero tendrá como funciones la recaudación y, en general, el manejo de la Hacienda Pública Municipal, con las facultades y obligaciones que le señala la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 29o. El tesorero asistirá a las reuniones de Cabildo, por invitación del Ayuntamiento, cuando se traten asuntos de su competencia, o para informar del estado que guarda la Hacienda Municipal.

CAPITULO OCTAVO DE LAS SESIONES DE CABILDO

Artículo 30o. Los Ayuntamientos deberán resolver los asuntos de su competencia en forma colegiada; para tal efecto celebrarán sesiones, las cuales podrán ser ordinarias y extraordinarias, públicas o secretas.

Artículo 31o. Las sesiones ordinarias se celebrarán de acuerdo a la periodicidad que marque la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 32o. Las convocatorias para las sesiones ordinarias del Ayuntamiento las hará el Presidente Municipal.

Artículo 33o. Las sesiones extraordinarias se reali-

zarán cuando lo solicite el Presidente Municipal para tratar asuntos importantes o urgentes; o bien a petición de la mayoría de los miembros del Ayuntamiento.

Artículo 34o. Las sesiones del Ayuntamiento, tanto ordinarias como extraordinarias, deberán ser públicas y sólo serán secretas cuando el Ayuntamiento considere que el asunto a tratar es de incumbencia exclusiva del mismo.

Artículo 35o. Las sesiones se celebrarán normalmente en el local del Palacio Municipal denominado "Salón de Cabildos". Las sesiones también se podrán realizar en otros recintos tales como cines, teatros y parques públicos cuando haya que celebrar actos solemnes ya sean días festivos, conmemoraciones cívicas o condecoraciones; cuando así sea el Ayuntamiento deberá declarar previamente recinto oficial el local seleccionado.

Artículo 36o. Para la realización de cualquier tipo de sesión del Ayuntamiento, deberán estar presentes más de la mitad de los miembros del Ayuntamiento.

Artículo 37o. Las sesiones serán presididas por el Presidente Municipal quien para abrir y levantar éstas, usará las siguientes fórmulas: "se abre la sesión" y "se levanta la sesión".

Artículo 38o. En las sesiones públicas, los espectadores guardarán el respectivo orden. El Presidente Municipal podrá llamar al orden a cualquier persona que lo perturbe y en caso de que reincida, podrá hacerlo salir del recinto.

Artículo 39o. Si a pesar de las disposiciones dictadas por el Presidente Municipal, no fuera posible mantener el orden, podrá ordenar que se desaloje el público del salón para continuar la sesión como si fuera secreta.

Artículo 40o. El Secretario del Ayuntamiento iniciará las sesiones pasando lista de asistencia y a continuación dando lectura al acta de la sesión anterior, a fin de que se apruebe o se reforme. Enseguida dará cuenta de los asuntos en apego al orden del día que previamente formulará el Presidente Municipal.

Artículo 41o. El municipe que falte injustamente a cualquier sesión podrá ser sancionado de acuerdo a lo que señale la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 42o. Los titulares de las dependencias administrativas municipales asistirán a las sesiones, a petición de cualquier municipe, a efecto de informar sobre algún asunto de su competencia.

CAPITULO NOVENO DE LAS DISCUSIONES

Artículo 43o. El Presidente Municipal presidirá las sesiones y dirigirá los debates, tomando parte en las discusiones y proporcionando información para mayor entendimiento de los asuntos del orden del día.

Artículo 44o. Los municipales tendrán libertad de hacer uso de la palabra para presentar dictámenes, para hacer menciones o proposiciones y para informar y discutir en forma razonada y en términos respetuosos.

Artículo 45o. Durante las discusiones se seguirá un orden para hacer uso de la palabra y se deberá guardar la mayor compostura no permitiéndose interrupciones.

Artículo 46o. Las proposiciones que hicieren los regidores sobre asuntos de su ramo se discutirán de inmediato y las que hicieren los mismos sobre asuntos que no fueren de sus comisiones se pasarán a la comisión correspondiente para que presente un dictamen, a menos que la comisión aludida expresara estar conforme con lo propuesto o con el Ayuntamiento por el voto de las dos terceras partes de los municipales acordada que se pusiera el asunto a discusión.

Artículo 47o. Si al ponerse a discusión una proposición y nadie tomara la palabra en contra, antes de ser votada, el autor deberá expresar brevemente las razones en que se funda la propuesta; terminada ésta y si no hubiera quien hiciera uso de la palabra, deberá someterse a votación.

Artículo 48o. El miembro del Ayuntamiento que haga uso de la palabra, ya sea para informar o discutir, tendrá libertad absoluta para expresar sus ideas, siempre que no manifieste ofensa alguna.

Artículo 49o. Cuando una discusión incurra en asuntos ajenos al tema tratado, el Presidente Municipal pedirá-

a cualquier munícipe volver al tema de discusión y procurará moderarlo y llamar al orden a quien lo quebrante. Si después de tres llamadas da orden, el munícipe no obedeciere, el Presidente Municipal podrá suspender temporalmente la reunión y reanudarla posteriormente hasta tomar el acuerdo respectivo.

Artículo 50o. Cuando un dictamen, moción o proposición conste de más de un asunto, se discutirá en lo general y si se declara que hay lugar a votación, se discutirá después, en lo particular.

Artículo 51o. Si se proporcionaran enmiendas a un dictamen, moción o proposición, el autor deberá manifestar su conformidad. En ese caso se discutirá el asunto enmendado, en el sentido en que se hubiere propuesto. De lo contrario se discutirá tal como se propuso al principio.

Artículo 52o. Si un dictamen es desechado por mayoría de votos, cualquier munícipe podrá proponer los términos en que se deberá resolver el asunto y se pondrá a discusión la nueva proposición; si alguno de los municipales hiciera uso de la palabra, volverá la propuesta original a la comisión que la presentó para que la reforme y la ponga nuevamente a consideración del Cabildo en la siguiente sesión.

Artículo 53o. Ninguna discusión podrá suspenderse si no se ha concluido; sólo se suspenderá en el caso de que la mayoría de los miembros del Ayuntamiento así lo disponga y por las causas señaladas en el artículo 49o.

Artículo 54o. No podrá efectuarse ninguna discusión ni resolver ningún asunto, cuando el regidor del ramo respectivo esté ausente por causa justificada, excepto cuando la persona aludida hubiere dado, por escrito, su consentimiento para que el asunto se discutiera en su ausencia. En caso de que la comisión estuviese formada por dos o más municipales, bastará con la presencia de uno de ellos.

CAPITULO SEPTIMO DE LAS VOTACIONES

Artículo 55o. Las votaciones serán de tres clases: - económica, nominal y secreta.

- I. La votación económica consiste en levantar la mano - cuando se expresa aprobación y no hacerlo cuando se opina en sentido contrario.
- II. La votación nominal consiste en preguntar personalmente a cada uno de los municipales si aprueba o desaprueba, debiendo éste contestar sí o no.
- III. La votación secreta consiste en emitir el voto a través de cédulas y en forma impersonal.

Artículo 56e. Se puede utilizar cualquiera de las modalidades de votación en las reuniones; en caso de empate - se resolverá el asunto por el voto de calidad del Presidente Municipal.

Artículo 57o. Los acuerdos se tomarán con el voto de las dos terceras partes de los municipales presentes. Sólo - cuando se tuvieran que nombrar funcionarios del Ayuntamiento se requerirán las dos terceras partes de todos los miembros del Ayuntamiento.

Artículo 58o. El Presidente Municipal será el responsable de dar cumplimiento a cada uno de los acuerdos tomados por el Ayuntamiento en la sesión, por lo que deberá informar de los resultados correspondientes en las sesiones - posteriores.

Artículo 59o. El Secretario del Ayuntamiento lleva un libro de actas donde asentará los asuntos tratados y los acuerdos tomados, mismos que deberán ser firmados de conformidad por los miembros del Ayuntamiento. Asimismo llevará - un archivo sobre citatorios, Orden del día, material impreso presentado durante las exposiciones y cualquier otro material informativo que ayude para aclaraciones futuras.

CAPITULO DECIMO PRIMERO DE LA REVOCACION DE ACUERDOS

Artículo 60o. Los acuerdos del Ayuntamiento sólo podrán revocarse en una sesión a la que concurren más de las dos terceras partes de los municipales.

Artículo 61o. No podrán resolverse las proposiciones o dictámenes en que se solicita la revocación de un acuerdo en la misma sesión, sino que se resolverá en la sesión ordi

naría siguiente expresandose en la convocatoria el acuerdo que se trate de revocar.

Artículo 62o. Los municipales que con causa justificada no pudieren asistir a la sesión en que deba tratarse la revocación de un acuerdo, podrá emitir por escrito su voto firmando el sobre cerrado, que abrirá el Secretario del Ayuntamiento en el momento de la votación.

CAPITULO DECIMO SEGUNDO PREVISIONES GENERALES

Artículo 63o. Los aspectos no previstos en el presente reglamento serán resueltos en las sesiones de Cabildo a propuesta de cualquiera de los miembros, por votación de las dos terceras partes y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 64o. El presente reglamento podrá ser modificado o reformado en sesión de Cabildo y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

TRANSITORIOS:

Artículo Unico: El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el periódico oficial del Estado.

A N E X O 2
REGLAMENTO INTERNO DE ADMINISTRACION
PUBLICA MUNICIPAL*
(MODELO)

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. El presente reglamento tiene por objeto regular la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, así como establecer funciones, atribuciones y responsabilidades de las dependencias que la conforman.

Artículo 2o. Las dependencias, unidades administrativas y los órganos auxiliares de la Administración Pública Municipal deberán conducir sus actividades en forma programada y coordinada con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos de los planes y programas de gobierno establezca el Presidente Municipal.

Artículo 3o. Los titulares de las dependencias a que se refiere este reglamento elaborarán o participarán en la elaboración de los proyectos de reglamentos o acuerdos cuyas materias correspondan a sus atribuciones.

* El Reglamento Interno de Administración Pública Municipal como modelo fue elaborado por el Instituto Nacional de Administración Pública en enero de 1985.

CAPITULO II
DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL

Artículo 4o. El ejercicio y dirección de la Administración Pública Municipal corresponde al Presidente Municipal, conforme a los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, el presente reglamento y las demás leyes y reglamentos aplicables.

Artículo 5o. Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Presidente Municipal se auxiliará de las dependencias y oficinas que para tal efecto le señalen la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Ingresos del Municipio, el presupuesto de egresos y el presente reglamento.

Artículo 6o. Para el despacho de los asuntos que son responsabilidad del Municipio el Presidente Municipal, con la autorización del Ayuntamiento, podrá crear, reubicar o suprimir las dependencias y oficinas que requiera la Administración Pública Municipal, asignándoles las tareas necesarias para su buen funcionamiento.

Artículo 7o. El Presidente Municipal, con la autorización del Ayuntamiento, podrá crear juntas, comités, comisiones o cualquier otra entidad que coadyube a la prestación de los servicios públicos municipales o a la mejor administración del Ayuntamiento.

Artículo 8o. Las juntas, comités y comisiones que funcionen en el Municipio, serán órganos auxiliares de la Administración Pública Municipal y los titulares de éstos deberán coordinar sus acciones con las dependencias que les señale el Presidente Municipal.

Artículo 9o. El Presidente Municipal, con la aprobación del Ayuntamiento, emitirá los reglamentos interiores, los acuerdos, las circulares y demás disposiciones que tienen a regular el funcionamiento administrativo de las dependencias.

Artículo 10o. El Presidente Municipal podrá convenir con el Ejecutivo Federal y Estatal, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de obras y la realización de cualquier otro propósito en beneficio del Municipio.

Artículo 11o. El Presidente Municipal decidirá cuáles dependencias municipales deberán coordinarse con las dependencias federales y estatales para el cumplimiento de los convenios que puedan surgir de los planes y programas concertados.

Artículo 12o. Todas las disposiciones o comunicaciones oficiales que emita por escrito el Presidente Municipal, deberán estar firmadas por el Secretario del Ayuntamiento para su validez y observancia, así como también los actos o contratos que resulten de los programas municipales.

Artículo 13o. Los titulares de las dependencias mencionadas en este reglamento, deberán levantar un inventario de los bienes que se encuentren en las mismas al tomar posesión de su cargo y registrarlo en la tesorería municipal, -

la que verificará la autenticidad y exactitud del mismo.

CAPITULO III
DE LAS DEPENDENCIAS DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA
MUNICIPAL.

Artículo 14o. Para el estudio, planeación y despacho de los diversos asuntos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría del Ayuntamiento.
- II.- Tesorería Municipal.
- III.- Oficialía Mayor.
- IV.- Dirección de Obras y Servicios Públicos.
- V.- Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.
- VI.- Otras que sean necesarias.

Artículo 15o. La Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, tendrán las competencias que les señalen la Ley Orgánica Municipal, el presente reglamento y otras leyes y reglamentos aplicables.

Artículo 16o. El tipo, número y denominación de las dependencias administrativas municipales se determinará por las características económicas y sociales del Municipio, -- por lo previsto en la Ley Orgánica Municipal, en el Presupuesto de Egresos Municipales y por las necesidades y demandas propias del Gobierno y la Administración Pública Municipal.

Artículo 17o. El Presidente Municipal, con la autorización del Ayuntamiento, y en los términos previstos por la Ley Orgánica Municipal, podrán desconcentrar funciones administrativas y la prestación de servicios públicos responsabilizando a las autoridades auxiliares, o bien, creando las dependencias adecuadas a las condiciones geográficas, económicas y administrativas del Municipio.

CAPITULO IV DE LA SECRETARIA DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 18o. A la Secretaría del Ayuntamiento le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le señale la Ley Orgánica Municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

I. Coordinar y atender, en su caso, todas aquellas actividades que le sean encomendadas expresamente por el Presidente Municipal.

II. Atender la audiencia del Presidente Municipal cuando éste lo requiera.

III. Organizar, dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial.

IV. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales y tramitar todos los asuntos legales que se le confieran.

V. Compilar todas las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio, mantenerlas actualizadas y coadyubar a su aplicación.

VI. Llevar el calendario oficial y coordinar la organización y desarrollo de las actividades cívicas en el Municipio

VII. Ejercer la vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes al Presidente Municipal e intervenir en los acuerdos que para tal efecto se celebren, cuando así lo decida el Ayuntamiento.

VIII. Vigilar el auxilio de las autoridades federales y estatales y por instrucciones del Presidente Municipal, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de cultos.

IX. Organizar, vigilar y apoyar administrativamente el ejercicio de las funciones de la junta municipal de reclutamiento.

X. Auxiliar al Presidente Municipal, por acuerdo del Ayuntamiento, en las tareas del Registro Civil.

XI. Realizar, con la aprobación del Presidente Municipal, mejoras a la organización de la Administración Pública así como diseñar sistemas que mejoren la administración de los bienes y servicios públicos municipales.

XII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes, o le encomienden el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

Artículo 19o. Para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores, la Secretaría del Ayuntamiento se podrá auxiliar de otras dependencias, según las necesidades propias de la Administración Municipal y de la disponibilidad de recursos previstos en el Presupuesto de Egresos.

CAPITULO V

DE LA TESORERIA MUNICIPAL

Artículo 20o. A la tesorería Municipal le corresponde además de las atribuciones que expresamente le señala la

Ley Orgánica Municipal y la Ley de Hacienda Municipal, el despacho de los siguientes asuntos:

I. Recaudar todos los conceptos de ingresos que correspondan al Municipio de conformidad con la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipales y precibir las participaciones que por ley o convenio le correspondan en los rendimientos de impuestos federales y estatales.

II. Elaborar, en coordinación con las demás dependencias municipales, los proyectos de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos y presentarlos al Presidente Municipal para su discusión y aprobación por el Ayuntamiento.

III. Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos de acuerdo con los programas aprobados, procurando mantener informadas a las dependencias respecto del comportamiento de su gasto autorizado.

IV. Tomar razón de los nombramientos de los empleados del Municipio, y pagarles oportunamente los sueldos y demás emolumentos que devenguen, así como cubrir los gastos de las oficinas municipales conforme a lo estipulado por el presupuesto de egresos.

V. Elaborar y mantener actualizado el padrón de causantes.

VI. Orientar e informar a los causantes acerca de sus obligaciones y difundir las disposiciones fiscales del Municipio.

VII. Efectuar auditorías o revisiones a causantes y vigilar que se garantice el interés fiscal municipal.

VIII. Ejercer la facultad económica-coactiva, conforme a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal o del Código Fiscal municipal vigente.

IX. Intervenir en los juicios de carácter fiscal, en defensa de los intereses de la Hacienda Municipal.

X. Vigilar que los empleados que manejen fondos del Municipio caucionen debidamente su manejo.

XI. Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las estadísticas financieras del mismo.

XII. Elaborar anualmente el catálogo de cuentas conforme al cual se registren las operaciones contables y establecer el sistema de glosa más conveniente para la revisión de las operaciones de ingresos, egresos o crédito.

XIII. Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos municipales.

XIV. Elaborar el informe de la cuenta pública municipal y presentarlo al Ayuntamiento para su aprobación, y posterior envío al Congreso del Estado.

XV. Proporcionar a las autoridades hacendarias estatales y federales, la información estadística que éstos les requieran.

XVI. Ejecutar los Convenios de Coordinación Fiscal que se celebren con el Estado y la Federación.

XVII. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales aplicables en el Municipio.

XVIII. Establecer los sistemas y procedimientos idóneos para el manejo de la Hacienda Pública.

XIX. Retener, de conformidad con las leyes fiscales correspondientes, el impuesto sobre la renta y en su caso el-

impuesto al valor agregado, a los empleados y servidores públicos municipales y a todas las personas físicas o morales que le presten un servicio al Ayuntamiento, cuando esto proceda.

XX. Prestar a la autoridad hacendaria correspondiente las declaraciones de los impuestos a los que se refiere la fracción anterior en los términos y plazos que las leyes señalan.

XII. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Artículo 21o. Para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores, la tesorería municipal se podrá auxiliar de las dependencias necesarias, según las necesidades propias de la Administración Municipal, de la disponibilidad de recursos y de lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

CAPITULO VI DE LA OFICIALIA MAYOR

Artículo 22o. A la Oficialía Mayor le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Seleccionar, contratar, capacitar y controlar el personal de la administración Pública Municipal.

II. Proveer a las dependencias municipales del personal que requieran para realizar sus funciones.

III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que rijan las relaciones laborales entre la Administración Municipal y sus trabajadores, o bien las que sean esta

blecidas por el Ayuntamiento como normas obligatorias para el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales.

IV. En coordinación con el sindicato, elaborar y mantener actualizado el escalafón de los trabajadores al servicio de la Administración Municipal y llevar el control actualizado de los expedientes de los servidores públicos - municipales con los datos relativos a su antigüedad, categoría, desempeño y demás elementos que se juzgen necesarios.

V. Programar las adquisiciones de bienes y servicios y la forma de proporcionarlos a las dependencias municipales, teniendo en consideración las necesidades de los programas de trabajo y el presupuesto de egresos municipales.

VI. Adquirir y suministrar los bienes materiales y servicios que requieran para su funcionamiento las diferentes dependencias de la Administración Pública Municipal.

VII. Proporcionar a las dependencias de la Administración Municipal los servicios generales que requieran tales como fotocopiado, mineografiado, mensajería, servicio telefónico y el equipo que sea necesario para el buen funcionamiento de la Administración Municipal.

VIII. Levantar y mantener actualizado el inventario de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

IX. Administrar el patrimonio municipal, comprendiendo la guarda, control y mantenimiento del equipo, vehículos y edificios para lo cual podrá dictar las medidas que considere pertinentes.

X. Coordinar los servicios de intendencia de las dependencias municipales.

XI. Administrar y controlar el funcionamiento de los almacenes y talleres municipales.

XII. Las demás que le señalan las leyes y reglamentos vigentes, así como las que sean necesarias conforme al grado de desarrollo administrativo y a las demandas propias de la administración municipal.

CAPITULO VII
DE LA DIRECCION DE OBRAS Y
SERVICIOS PUBLICOS.

Artículo 230. A la Dirección de Obras y Servicios Públicos le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Vigilar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales en materia de protección del medio ambiente y asentamientos humanos en el Municipio.

II. Formular en coordinación con las dependencias federales y estatales, los planes y programas municipales de desarrollo urbano.

III. Intervenir con autorización del Ayuntamiento, en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra - conforme lo establezca la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Estatal de Desarrollo Urbano.

IV. Participar en el proceso de creación, manejo y administración de las reservas territoriales para el crecimiento urbano, conforme a lo previsto en la Ley Estatal de Desarrollo Urbano.

V. Recibir las solicitudes y otorgar o negar, previa autorización del Ayuntamiento, las licencias de construc-

ción, de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relo-
ti-
fi-
ca-
ci-
o-
n-
e-
s-
de
ficaciones de acuerdo con las leyes, reglamentos, planes, -
programas y declaratorias en vigor.

VI. Participar, por instrucciones del Presidente Muni-
ci-
pal, en los trabajos de planeación y regulación de las -
zonas conurbadas, cuando sea el caso.

VII. Planear, supervisar, controlar y mantener en con-
diciones de operación los servicios públicos de alumbrado -
agua potable y alcantarillado, limpia, mercados, rastros, -
panteones, calles parques y jardines, y demás servicios que
proporcione el Ayuntamiento.

VIII. Estudiar y proponer al Ayuntamiento las medidas -
necesarias y convenientes, según el caso, para establecer -
la coordinación y asociación con otros Municipios del mismo
Estado para la más eficaz prestación de los servicios públi-
cos que les corresponden.

IX. Ejecutar, conservar y mantener las obras públicas
municipales.

X. Promover, contratar, administrar y coordinar la -
ejecución de las obras que se realicen con la participación
de entidades y dependencias de la Administración Pública Fe-
de-
ral o Estatal, en cumplimiento de acuerdos o convenios de
ri-
va-
dos de planes o programas de desarrollo urbano estatal-
o municipal.

XI. Promover la participación de la comunidad en la -
planeación y ejecución de obras de beneficio colectivo, -
cuando éstas lo requieran o e l interés público lo dem-
an-
de.

XII. Supervisar el avance de las obras públicas conforme a las especificaciones y condiciones técnicas que deban llenar.

XIII. Vigilar que se dé buen uso, conservación y mantenimiento a la herramienta, maquinaria y equipo que se utilice en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos municipales.

XIV. Los demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes, el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

Artículo 24o. Para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores, la Dirección de Obras y Servicios Públicos se podrá auxiliar de las dependencias necesarias y adoptará la organización interna idónea según las necesidades propias de la Administración Municipal, la disponibilidad de recursos y lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

CAPITULO VIII DE LA DIRECCION DE SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO

Artículo 25o. A la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito le corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

I. Vigilar y mantener la tranquilidad y el orden público en el Municipio conforme a lo establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno y el Reglamento de Tránsito.

II. Proteger los intereses y la integridad de los habitantes del Municipio; y tomar las medidas necesarias para

prevenir la comisión de delitos

III. Imponer y vigilar el cumplimiento de sanciones y arrestos por violación al bando de policía y buen gobierno y al reglamento de tránsito.

IV. Administrar y vigilar los centros de rehabilitación social municipal.

V. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos y en la aprehensión de los delinquentes.

VI. Auxiliar a las autoridades estatales y federales en la administración de justicia cuando así lo soliciten.

VII. Vigilar y controlar el tránsito de vehículos y peatones conforme a las normas establecidas en el reglamento de tránsito.

VIII. Estudiar y proponer las medidas más adecuadas para garantizar la seguridad y orden en el tráfico de vehículos y peatones en la cabecera municipal y las principales poblaciones del Municipio.

IX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes y el Ayuntamiento a través del Presidente Municipal.

Artículo 26o. Para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores, la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito deberá contar con el número de elementos necesarios y adoptar la organización interna más conveniente según las necesidades y demandas de la población, la disponibilidad de recursos y lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

CAPITULO IX
DEL NOMBRAMIENTO, SUPLENCIA Y RESPONSABILIDAD
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

Artículo 27o. Los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero Municipal, del Oficial Mayor y de los Directores deberán llevarse a cabo en los términos de la Ley Orgánica Municipal y en todo caso deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.

Artículo 28o. Los servidores públicos señalados en el artículo anterior necesitan licencia del Ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones.

Artículo 29o. Las faltas de los servidores públicos municipales podrán ser temporales o definitivas, siendo las primeras aquéllas que no excedan de quince días.

Artículo 30o. Las faltas temporales del Presidente Municipal serán suplidas conforme lo establecido en la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 31o. Las faltas temporales del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Oficial Mayor y Directores serán suplidas en los términos previstos por la Ley Orgánica Municipal, o bien por el servidor público que designe el Presidente Municipal con aprobación del Ayuntamiento.

Artículo 32o. Los servidores públicos municipales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo.

Artículo 33o. En ningún caso, los servidores públicos municipales gozarán de fuero pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad judicial respectiva.

CAPITULO X PREVISIONES GENERALES

Artículo 34o. Los aspectos no previstos en el presente reglamento serán resueltos en las sesiones de Cabildo a propuesta de cualquiera de los miembros, por votación de las dos terceras partes y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Municipal.

TRANSITORIOS

Artículo Unico. El presente reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Estado, o bien en la fecha que acuerde el Ayuntamiento.

B I B L I O G R A F I A

O B R A S :

- AGOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Quinta Edición. Editorial-Porrúa, S.A., 1983.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. -- Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición 1973.
- GASTORENA, J. JESUS. El Problema Municipal Mexicano. -- Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera -- Municipal de Banobras. Colección de Clásicos del Municipalismo Mexicano. Reedición 1982.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio Mexicano. Secretaría -- de Gobernación, México 1985.
- COLIN, MARIO. El Municipio Libre. Colección Divulgación Universitaria, 1978.
- ESQUIVEL OBREGON, T. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I. Editorial-- Polis. México 1937.
- FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.

- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Vigésima Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1973.
- LOPEZ PORTILLO Y WEBER, JOSE. La Conquista de la Nueva Galicia. Secretaría de Educación Pública. México 1935.
- M. MORENO, MANUEL. La Organización Política y Social de los Aztecas. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México 1962.
- MONTAÑO, AGUSTIN. Manual de Administración Municipal. Editorial Trillas. México - 1978.
- MUÑOZ VIRGILIO Y MARIO RUIZ MASSIEU. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. Dirección General de Publicaciones. - Universidad Nacional Autónoma de México 1979.
- OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, - México 1979.
- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A., Primera Edición, México 1985.
- ROMEROVARGAS ITURBIDE, IGNACIO. Organización Política de los Pueblos de Anáhuac. Libros Luciernaga. Primera Edición 1957.

RUIZ MASSIEU, JOSE
FRANCISCO, DIEGO -
VALADEZ.

Nuevo Derecho Constitucional Me-
xicano, Editorial Porrúa, S.A. -
México 1983.

SERRA ROJAS, ANDRES.

Derecho Administrativo, Tomo I.-
Editorial Porrúa, S.A., México -
1974

TENA RAMIREZ, FELIPE.

Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A., México -
1983.

XLVIII LEGISLATURA
DEL CONGRESO DE LA
UNION. CAMARA DE -
DIPUTADOS.

Derecho Legislativo Mexicano. Mé-
xico, 1973.

PUBLICACIONES:

CONSULTA POPULAR PARA LA REFORMA MUNICIPAL, Memoria I. Ba-
ses Constitucionales de la Organización Municipal. Subtema
2. Octubre 1983.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICI-
PAL, Octubre-marzo 12-13. Ediciones Instituto Nacional de-
Administración Pública, 1984.

GUIA TECNICA # 2. La Reglamentación Municipal. Instituto -
Nacional de Administración Pública. Centro de Estudios de-
Administración Municipal. México 1985.

MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL, Presidencia de la Re-
pública. Coordinación General de Estudios Administrativos,
1981.

MODELO. Reglamento Interior del Ayuntamiento. Instituto -
Nacional de Administración Pública. Enero de 1985.

MODELO. Reglamento Interno de Administración Pública Muni-
cipal. Instituto Nacional de Administración Pública. Ene-
ro de 1985.

Gamas Torruco, José. "El Municipio Mexicano". Pensamiento
Político. Revista de afirmación Mexicana, no. 10, volúmen
II. Editorial Cultura y Ciencia Política, A.C., febrero -
de 1970.

Ochoa Campos, Moisés. "La Estructura del Municipio Mexica-
no". El Municipio Mexicano. Volúmen II, cuaderno 2. Secre-
taría de Gobernación.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE SENADORES DEL CON--
GRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LII Legislatura. -
Tomo I, no. 54. México, D.F., lunes 27 de diciembre de -
1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Decreto que Reforma y -
Adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de -
los Estados Unidos Mexicanos, jueves 3 de febrero de 1983.

Reformas a la Ley General de Asentamientos -
Humanos Ley Federal de Vivienda. Martes 7 de febrero - -
de 1984.

T E S I S :

Badillo Vázquez, Hugo. El Plan Municipal de Hernán Cortés.
Tesis. Ciudad Universitaria. México 1984.

DICCIONARIO:

ESCRICHE, JOAQUIN. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Imprenta. Julio Le Chere y Compañía, Madrid 1881.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. -- Septuagésimasexta edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1984.

Constituciones Particulares de las Entidades Federativas.

Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas.